Série A N° 152

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

Les Régions administratives et la nouvelle économie française :

Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue

PAR

Jacques LESPÈS

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*

Suffragants : MM. Marcel PRÉLOT, *Professeur*, Claude THOMAS, *Agrégé.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, Paris, 5e

1942

LESPÈS (Jacques). —

Les régions administratives et la nouvelle économie française : Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques.

Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1942, in-8°, 280 pages.

(*Thèse Droit, Strasbourg-Clermont-Ferrand, 1942*).

LESPÈS (Jacques). —

Les régions administratives et la nouvelle économie française : Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques.

Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1942, in-8°, 280 pages.

(*Thèse Droit, Strasbourg-Clermont-Ferrand, 1942*).

LESPÈS (Jacques). —

Les régions administratives et la nouvelle économie française : Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques.

Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1942, in-8°, 280 pages.

(*Thèse Droit, Strasbourg-Clermont-Ferrand, 1942*).

LESPÈS (Jacques). —

Les régions administratives et la nouvelle économie française : Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques.

Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1942, in-8°, 280 pages.

(*Thèse Droit, Strasbourg-Clermont-Ferrand, 1942*).

Les Régions administratives et la nouvelle économie française :

Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques

« *Tout est révolution en ce monde* ».
(D'ARGENSON — Considérations sur le Gouvernement ancien et présent de la France).

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Série A N° 152

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

Les Régions administratives et la nouvelle économie française :

Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue

PAR

Jacques LESPÈS

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*

Suffragants : MM. Marcel PRÉLOT, *Professeur*, Claude THOMAS, *Agrégé.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, Paris, 5e

1942

A MES PARENTS

PREMIÈRE PARTIE

La loi du 19 avril 1941 et la permanence de l'idée de province

CHAPITRE PREMIER

LA LOI DU 19 AVRIL 1941
SES CAUSES IMMÉDIATES

Le 22 avril 1941, le *Journal officiel* publiait une loi contresignée du vice-président du Conseil, ministre secrétaire d'Etat à l'Intérieur, du ministre secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances, et du ministre secrétaire d'Etat à l'Agriculture.

Ce texte introduisait dans l'organisation administrative de la France une institution appelée à former le cadre essentiel dans lequel devait se mouvoir désormais la vie administrative et économique du pays.

Après un siècle et demi d'organisation départementale, il était apparu que les transformations radicales subies par l'économie française depuis les événements de juin 1940 réclamaient impérieusement un élargissement de la structure administrative de la nation, mieux adaptée aux tâches nouvelles incombant à l'Etat, non seulement à cause de nécessités momentanées ou de difficultés immédiates, mais d'après une conception « moderne » originale et antitraditionnelle de son rôle dans l'économie.

A la place du libéralisme économique sur lequel avaient été fondés plus de cent cinquante ans de vie française, les nécessités immédiates de la production ou de la répartition des matières premières allaient faire de l'Etat le

directeur de l'économie. Cependant cet aspect du problème économique, rejoignait tout un mouvement d'idées en cours depuis de nombreuses années dans des pays dotés d'un régime politique autoritaire. Une conception du dirigisme économique, telle qu'elle avait été appliquée bien avant les événements de 1939-1940, en Italie, en Allemagne ou même aux Etats-Unis pendant la première présidence Roosevelt, s'était constituée en un véritable corps de doctrine, rattaché par certains côtés aux idées socialistes, en tout cas opposé de façon fondamentale à toutes les traditions libérales de la France. Ces vues doctrinales n'avaient trouvé chez nous qu'un très faible écho, repoussées par l'ensemble des théoriciens, les techniciens, commerçants, financiers ou industriels, comme de véritables hérésies économiques.

L'écroulement militaire de juin 1940 allait bon gré mal gré détruire nos illusions libérales.

Il faut reconnaître d'ailleurs que depuis une dizaine d'années les interventions étatiques dans l'économie s'étaient multipliées de plus en plus. Respecté en théorie le grand principe de la liberté économique se voyait sapé à la base. Bien plus, au cours de certains événements récents et encore présents à toutes les mémoires, un gouvernement issu du suffrage populaire avait fait connaître sa volonté formelle d'intervenir dans des rapports économiques privés et d'orienter l'économie, c'est-à-dire, somme toute, de la diriger.

La déclaration de guerre de 1939 avait accru dans des proportions extraordinaires l'emprise de l'Etat sur l'économie française ; il fallait mettre la nation en mesure de vivre et d'atteindre le but logique que sa politique extérieure se proposait.

L'armistice de juin 1940, s'il changeait le but pour-

suivi, ne faisait qu'accroître davantage la nécessité de diriger l'économie française. Privée de toutes ses relations extérieures, la France avait, non seulement à vivre, mais à réaliser des livraisons imposées par des engagements nouveaux, à parer à la brusque et inévitable ascension des prix, à s'opposer à la faillite génératrice de désordres et de révolutions ; tâche nouvelle pour le pays, redoutable et angoissante pour le gouvernement.

Aussi bien, dès qu'il s'était vu confier la totalité du pouvoir par l'Assemblée nationale le 10 juillet 1940, le gouvernement du Maréchal, Chef de l'Etat s'était appliqué sans désemparer à la multitude de problèmes économiques qui surgissaient de toutes parts.

La loi du 28 juillet 1940 [1] organisa un système d'avance du trésor aux exploitants agricoles de la zone occupée.

La loi du 27 août 1940 [2] prescrivit la mise en exploitation des terres abandonnées ou incultes et créa un nouveau système de concession.

La loi du 25 novembre 1940 [3] s'efforça de promouvoir la création intensive des jardins ouvriers et de développer ainsi les cultures maraîchères, présumées seules capables d'assurer l'approvisionnement de certains centres urbains.

La loi du 18 septembre 1940 [4] tendit à assurer l'organisation et la distribution des produits indispensables à la production agricole.

La loi du 2 décembre 1940 [5] traça le cadre de l'organisation corporative paysanne.

1. *J. off.*, du 31 juillet 1940, p. 4598.
2. *J. off.*, 30 août 1940, p. 4841.
3. *J. off.*, 3 décembre 1940, p. 5942.
4. *J. off.*, 19 septembre 1940, p. 5070.
5. *J. off.*, 7 décembre 1940, p. 6005.

La loi du 17 novembre 1940[1], dans un domaine plus restreint, avait transformé l'Office national des céréales, en un Office national interprofessionnel des céréales. Son texte fut d'ailleurs complété presque immédiatement par quatre décrets d'application.

La loi du 13 août 1940[2] vint réglementer étroitement la production forestière en soumettant les producteurs à un recensement et en créant dans chaque conservation un groupement interprofessionnel forestier, chargé d'étudier toutes les questions relatives au développement de la production et au commerce des bois. Des décrets s'y adjoignirent ultérieurement.

Le ravitaillement était également un problème primordial. Depuis le début de la guerre, l'Etat avait dû intervenir en cette matière pour assurer autant que possible la subsistance matérielle de la population.

La loi du 11 juillet 1938[3] sur l'organisation de la nation en temps de guerre avait posé les principes d'un système et prévu, en fait, l'institution des directions départementales du ravitaillement. Le décret du 1er septembre 1939 en avait réglé les détails.

Les événements de juin 1940 rendirent plus impérieuse l'obligation d'une organisation étatisée du ravitaillement : la loi du 7 décembre 1940[4] fournit des cadres administratifs en créant dans chaque département une direction spécialisée. D'autres textes avaient institué un certain nombre de groupements d'achat et de répartition entre les commerçants de produits alimentaires, afin d'assurer

1. *J. off.*, 19 novembre 1940, p. 5714.
2. *J. off.*, 31 août 1940, p. 4748.
3. *J. off.*, 13 juillet 1938, p. 8330.
4. *J. off.*, 14 décembre 1940, p. 6114.

à chacun un minimum d'activité tout en réalisant au mieux l'approvisionnement des consommateurs.

L'arrêté ministériel du 20 octobre 1940[1] mit au jour tout le système nouveau de rationnement imposé par les circonstances, qui allait être, pour un temps indéterminé, l'objet principal des préoccupations gouvernementales. Des textes multiples et parfois contradictoires ont prétendu adapter toujours mieux les productions métropolitaines réduites une demande accrue. Ce n'est pas ici le lieu de les étudier ni même d'en faire une énumération plutôt fastidieuse. Il y suffit de remarquer qu'un domaine s'est ouvert où l'économie dirigée s'est manifestée avec une force particulière.

Cependant, tout autant que les questions de production et de répartition des denrées alimentaires, celles de la production et de la répartition des produits industriels manifestaient leur importance. Sans doute l'armistice mit brusquement un terme à toute la production de guerre, mais le gouvernement n'en restait pas moins tenu d'assurer le maintien partiel de l'activité industrielle et commerciale ; le chômage eût engendré bientôt la ruine du pays ou les désordres sociaux, et le ralentissement de la production rendu impossible à la France la tâche d'assumer ses charges nouvelles tout en conservant le minimum de richesses sans lesquelles un pays ne peut subsister.

L'Etat s'est là aussi engagé, bon gré mal gré, dans la voie de l'économie dirigée.

La loi du 12 septembre 1940[2] avait essayé, en instituant le procédé de la lettre d'agrément, d'organiser une économie transitoire et de procurer rapidement du travail aux

1. *J. off.*, 23 octobre 1940, p. 5395.
2. *J. off.*, 13 septembre 1940, p. 4980.

industries. Elle aidait les producteurs en mettant à leur disposition des facilités financières leur permettant d'assurer leur « démarrage ». Mais elle ne s'attaquait pas à la difficulté essentielle. L'heure n'était plus où la solution de problèmes financiers entraînait d'elle-même la survie des entreprises industrielles.

La grande loi du 16 août 1940[1] instituant les Comités d'organisation posa provisoirement la charte nouvelle de la profession organisée ; organisée, c'est-à-dire groupée, recensée, arrêtée dans ses programmes, contrainte à l'observation de règles nécessaires, limitée en un sens dans son essor et, pour tout dire, dirigée sous une forme à tendance corporative.

Un mois plus tard, celle du 10 septembre 1940[2] créant l'Office central de répartition des produits industriels confiait à l'Etat le soin de répartir entre les organisations professionnelles les produits industriels particulièrement rares et précieux pour le maintien de l'activité économique du pays. C'était, par le passage du plan corporatif à l'étatique, une manifestation non douteuse de l'étatisme dans lequel s'engageait désormais le gouvernement.

Par une série d'arrêtés furent créés au sein de l'Office central autant de sections que de produits à répartir et la liste de ces produits tendit à s'allonger de plus en plus.

Sur le plan social, le gouvernement ne restait pas non plus inactif, mais il fallut attendre de longs mois la charte du travail.

Par contre, le problème des prix, aussi impérieux que ceux du rationnement alimentaire et de la répartition in-

1. *J. off.*, 18 août 1940, p. 4731.
2. *J. off.*, 12 septembre 1940, p. 4970.

dustrielle, réclamait également des solutions immédiates.

Le régime précédent ne l'avait d'ailleurs pas ignoré. Depuis 1936, un très grand nombre de textes s'étaient efforcés de réprimer les hausses de prix. On n'en comptait pas moins de 35 dont 19 promulgués depuis la déclaration de guerre. Il en résultait une confusion extrême dans les dispositions législatives et réglementaires ; une codification s'imposait. La loi du 21 octobre 1940 [1] établit ce que l'on pourrait appeler la charte des prix ; nouvelle manifestation du dirigisme économique, elle remontait dans son principe à plus de quatre années.

Deux lois des 17 septembre [2] et 23 novembre 1940 [3], avaient réorganisé complètement la structure interne des Sociétés anonymes.

Semblable intervention immédiate dans l'économie agricole, industrielle, commerciale ou sociale, se retrouve en deux autres branches de l'économie, celles des transports et de l'équipement de la nation.

Bref, de toutes parts, des tâches économiques, partout une œuvre de récréation ou de réorganisation ; seul l'Etat s'en sentait capable ; comment allait-il matériellement les assurer ? Avec les anciens cadres administratifs d'un siècle et demi de vie française ? Au moyen des rouages d'une administration centralisée à l'extrême, divisée par ministères, et possédant, dans les diverses circonscriptions administratives territoriales, des échelons ou services dépendant directement d'elle-même, tout en faisant exécuter au sein des départements, les directives gouvernementales à la fois politiques et administratives, par l'intermédiaire des préfets, représentants du

1. *J. off.*, 10 novembre 1940, p. 5626.
2. *J. off.*, 19 septembre 1940, p. 5059.
3. *J. off.*, 26 novembre 1950, p. 5828.

gouvernement ? Cette structure départementale et centralisée servit à la première expérience d'économie dirigée que devait tenter le gouvernement du Maréchal. Il est permis aujourd'hui de dire que celle-ci ne donna pas tous les résultats escomptés ; la concentration excessive apparut très vite comme un obstacle à l'action directrice dont l'économie avait un besoin urgent. En matière d'économie, tout retard constitue une perte.

Convenait-il alors de déconcentrer ? Le cadre départemental fondé en 1789, artificiel, éclatait en quelque sorte sous la poussée de l'économie. Des essais désastreux d'autarcie départementale créaient une disparité anormale des prix entre les départements, provoquaient des accaparements injustes de denrées par les régions les plus favorisées et risquaient de paralyser toute la vie de la nation.

Il fallait décentraliser, ou plutôt déconcentrer les pouvoirs de l'Etat en rapprochant de leurs commettants les organes économiques directeurs, mais aussi regrouper les efforts éparpillés, créer une nouvelle cellule administrative mieux adaptée que le département aux conditions de la vie moderne.

Tel a été le but de la loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux[1].

L'exposé de ses motifs met ce but lumineusement en relief :

« L'organisation administrative de la France, fondée sur la division du pays en départements, a résisté depuis un siècle et demi à de nombreuses transformations politiques, donnant ainsi un témoignage de sa vitalité. Cette organisation séculaire ne saurait donc entièrement dis-

1. *J. off.*, 22 avril 1942.

paraître. Elle n'est cependant plus exactement adaptée aux tâches nouvelles qu'imposent les circonstances.

« Le nombre et la complication des problèmes administratifs actuels font que le Gouvernement éprouve des difficultés croissantes à diriger l'action de collaborateurs à la fois trop nombreux et trop éloignés de lui. Un pouvoir fort n'est pas nécessairement celui qui règle lui-même les problèmes dans toute leur minutie.

« Une certaine décentralisation peut donc se concevoir, qui n'affectera en rien les prérogatives essentielles du gouvernement, mais les mettra au contraire à même de les exercer dans leur plénitude.

« Ce résultat pourra être atteint par l'institution d'un échelon régional, intermédiaire entre le gouvernement et les départements, et qui constituera un centre coordonnateur à la fois pour l'information du gouvernement, le règlement sur place de certaines affaires et l'exécution des directives gouvernementales.

« Le respect qui s'impose pour l'actuel édifice administratif commande de limiter d'abord l'expérience et de n'instituer d'organes administratifs régionaux que dans les domaines où le besoin s'en fait particulièrement sentir : ceux de la police et des affaires économiques.

« Un certain nombre de préfets, choisis en fonction de la ville de leur résidence, seront désignés sous le titre de préfets régionaux pour la police et les affaires économiques. Ils grouperont sous leur autorité, pour ces attributions, les départements ayant des affinités de par leur situation géographique, leur production, leur population.

« Pour cette tâche nouvelle, les préfets régionaux seront assistés de deux collaborateurs spéciaux, l'intendant de police et l'intendant des affaires économiques.

Les chefs de services départementaux deviendront eux-mêmes au siège des préfets régionaux, des chefs de services régionaux : il en sera ainsi du directeur du ravitaillement, du chef du service des prix, du directeur des services agricoles et de l'inspecteur du travail.

« Il s'agit là d'une réforme qu'imposent à la fois des circonstances exceptionnelles et des besoins permanents. Elle répond à des nécessités pressantes. Elle traduit en même temps une idée fondamentale, maintes fois exprimée par le chef de l'Etat, qui ne recevra sa pleine application qu'une fois le pays doté de ses instructions définitives. C'est assez dire que la réforme se présente sous le double aspect du provisoire, en ce qui concerne la délimitation des régions, et de la durée, en ce qui touche les principes de l'organisation administrative du pays »[1].

Idée neuve dans son application, elle plongeait ses racines dans un lointain passé : provinces par provinces, la France avait été construite. Les provinces avaient été les pierres de l'édifice français. Disséquées par la Révolution de 1789, elles se voient ramenées à la vie par le nouveau régime. Petit à petit d'ailleurs, sous le nom de régionalisme, l'idée provinciale était revenue au premier plan de l'actualité ; la loi du 19 avril 1941 marquait l'aboutissement d'une évolution depuis longtemps amorcée ; la nouvelle et provisoire région administrative, n'était, jusqu'à un certain point que notre ancienne province ressuscitée ou plutôt réveillée.

Pourquoi cette permanence et ce réveil ?

1. « La restauration des Provinces va faire revivre, je le souhaite, les anciennes coutumes... C'est toute une vie nouvelle, toute une jeunesse nouvelle que la terre de France va ainsi retrouver en puisant dans ses traditions ancestrales ». Discours du Maréchal Pétain à l'Académie des Jeux Floraux à Toulouse le 6 novembre 1940.

CHAPITRE II

LES PROVINCES, CELLULES TERRITORIALES DE LA NATION FRANÇAISE

(Des origines à la Révolution de 1789)

Les provinces avaient été les cellules constitutives de la nation française.

Détruites par la Révolution de 1789, elles avaient cédé la place aux départements. Pourtant, pendant la période purement départementale de l'organisation administrative, certains services administratifs locaux avaient gardé ou retrouvé une compétence territoriale plus large que celle des administrations départementales. Il existait des circonscriptions plus étendues que les départements, et la création des régions administatives avait fini par trouver des adeptes ou des propagandistes parmi les milieux les plus autorisés de la politique ou de l'économie.

Ce mouvement a été précipité par les événements de juin 1940.

On dirait d'une évolution créatrice à trois degrés.

Section I

Les origines

Une erreur de langage a conféré au mot « Province » une signification administrative dont il était totalement dépourvu dans l'ancien régime.

M. L. Mirot, en effet, dans son *Manuel de géographie historique de la France* précise que « si au point de vue écclésiastique la province a une signification bien déterminée, il n'en est pas de même au point de vue civil (entendons au point de vue laïque) où ce mot a un sens vague et imprécis, ne correspondant à aucune circonscription administrative bien déterminée »[1].

Sous l'ancien régime, la circonscription administrative répondant à ce qui est faussement désigné du nom de province, c'est le gouvernement.

Est-ce à dire que la province n'existait pas ? non certes ; dérivée des lointaines provinces romaines, celle de l'ancien régime était un territoire géographique dont le peuplement l'histoire ou l'économie formait un tout, et qui comprenait un certain nombre de pays inscrits en quelques sortes dans son propre sol, souvent avec des coutumes, une unité réelle, qui s'imposaient à l'administrateur.

L'origine des pays dont elle était composée remontait aux sources mêmes de notre histoire.

Pour les deux diocèses gaulois, sous la domination

1. L. Mirot, *Manuel de géographie historique de la France*, Picard, Paris, 1939, p. 207 à 221.

romaine, existaient dix sept provinces divisées elles-mêmes en « civitates »[1].

A l'époque mérovingienne, ces circonscriptions administratives ne subsistèrent qu'exceptionnellement et firent place au « pagus » administré par des « comites » ou « grafiones », anciens chefs militaires devenus agents locaux du roi avec tous pouvoirs administratifs, judiciaires ou financiers[2]. Parfois plusieurs comtés étaient placés sous l'autorité d'un chef commun, le « dux ». Chez les Wisigoths, la circonscription ainsi formée par la réunion de plusieurs « pagi » avait effectivement conservé le nom de « Provincia »[3].

La monarchie carolingienne devait respecter ces circonscriptions administratives, dirigées par les mêmes fonctionnaires, tandis que le nom de « comitatus » ou « comtés » remplaçait peu à peu celui de « pagus ».

Mais, dès le IXe siècle, les comtes perdirent leur caractère de fonctionnaires révocables ; leur charge fut considérée comme un bénéfice personnel et transmissible par héritage.

La féodalité fit disparaître les comtés et les duchés en tant que circonscriptions administratives. A leur place, dans un domaine royal plus restreint, les prévots étaient chargés par le roi des attributions administratives, militaires, judiciaires et financières, dont le comte, sous les Carolingiens, assumait l'exercice dans son comté[4]. Les baillis ou sénéchaux sous l'autorité desquels ils furent placés au XIIe siècle, subsistèrent lorsque les grands fiefs furent réunis à la couronne.

1. L. MIROT, *op. cit.*, chap. VI. — ESMEIN, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, p. 6, note 8.
2. ESMEIN, *op. cit.*, p. 69 et 70, notes 47 et 50.
3. ESMEIN, *op. cit.*, p. 70, note 49.
4. ESMEIN, *op. cit.*, p. 344.

Ainsi se manifesta l'utilité permanente de leur circonscription, division territoriale plus vaste que la prévoté, et permettant au roi de tenir mieux en main son domaine. Ce système était régulièrement constitué en 1190, sous Philippe-Auguste. Sans doute, au début, le bailli n'eut-il pas une circonscription bien définie[1]. Mais bientôt les baillages et sénéchaussées se stabilisèrent.

Au XIIIe siècle, le domaine royal en comptait vingt, neuf en France proprement dite, cinq en Normandie, neuf dans les domaines méridionaux.

Leur nombre devait s'augmenter au fur et à mesure que le domaine royal s'aggrandissait ; ils étaient quarante deux en 1640, cent en 1714, et plus de quatre cent en 1789, encore que baillis et sénéchaux aient perdu progressivement depuis le XIVe siècle la plus grande partie de leurs pouvoirs.

SECTION II

Les gouverneurs et les gouvernements.

Une nouvelle institution administrative s'était superposée à eux et les avait remplacées dans un cadre plus large.

Dans un domaine royal d'étendue restreinte, les baillis ou sénéchaux avaient pu tenir leur rôle de représentants du pouvoir central. En une matière économique particulièrement importante pour le pouvoir central, celle des subsides et des impositions, ils avaient joui d'un véritable pouvoir réglementaire, au cours des assises solennelles auxquelles ils convoquaient les officiers, les nobles et

1. MIROT, *op. cit.*, chap. IV.

certains ecclésiastiques de leur bailliage pour, « maitre sus nouvelle constitution et ordonnance sur les pays et destruites autres, qui seroient grevables et en autre temps non », après avis des « sages et seigneurs du pays »[1].

Lorsque les bailliages se révèlèrent circonscriptions trop petites, il fut reconnu plus pratique de faire voter les subsides par une seule assemblée. Le roi fit, notamment en Languedoc, convoquer en même temps et dans les même lieu les représentants de plusieurs bailliages.

Et ce fut alors dans une unité reconstituée, la réapparition administrative de la province, dans l'institution des Etats provinciaux.

Au surplus, dès le XIVe siècle, s'était constituée une nouvelle circonscription territoriale qui, jusqu'à un certain point, forma pendant un siècle et demi l'encadrement administratif local du pays.

Du Tillet, dans son recueil des « Rois de France » rapporte : « N'y souloit avoir gouverneurs ou lieutenans généraux qu'ès provinces limitrophes pour veiller sur les ennemis voisins et garder la frontière en bon estat de défense »[2].

Chefs militaires d'abord, auxquels était commandé « de ne s'entremettre du fait de la justice ordinaire, mais ayder ès exécutions d'icelle..., s'ils en sont requis »[3], ils avaient de plus en plus tendance à s'arroger dans leur gouvernement tous les pouvoirs qui auraient pu appartenir au roi lui-même : levée des impôts, convocation des parlements et délibération avec eux sur les affaires du gouvernement[4], intervention dans l'économie de la

1. BOUTILLIER, *Somme rurale*, Liv. I, tit. III, cité par Esmein.
2. DU TILLET, recueil des *Rois de France*, édit. 1602, p. 304.
3. DU TILLET, *op. cit.*, p. 305.
4. DU TILLET, *op. cit.*, p. 304.

région, en particulier sur le mouvement des denrées et des céréales[1].

Nommés par Commissions, avec pouvoirs définis suivant les circonstances, et révocables au gré du roi, ils aboutissaient en fait à donner à leur charge un caractère héréditaire.

La monarchie fut amenée parfois à les limiter dans leurs pouvoirs. En 1594, Henri IV écrivit au Maréchal d'Ornano, gouverneur et lieutenant général dans le Dauphiné et le Lyonnais : « l'auctorité que je vous ay donnée..... estant sur le faict des armées, ce n'est seulement pour commender aux gens de guerre en la ville et aux champs, mais aussi ordonner leur paiemens après les monstres, qui est tout ce que ont accoutumé et pouvoir de faire les gouverneurs et lieutenans généraulx, soient princes ou aultres, sans qu'ils se doibvent mesler plus advant du faict de nos finances, ni en prendre aulcune cognoissance, non plus que du faict de la justice, y ayant officiers ordinaires establis pour cet effet, lesquels m'en doibvent répondre »[2].

De fait, pendant les règnes troublés des derniers Vallois et le début de celui de Louis XIII, les gouverneurs tentèrent de ressusciter à leur profit une féodalité nouvelle, et Loyseau, dans son *Traité des offices*, rappelait qu'on eut pu voir « la France, presque en train d'estre cantonnée en autant d'Estats souverains qu'il y avoit de gouverneurs, si pour nostre éternel malheur la Ligue eut esté victorieuse »[1].

Le Marquis d'Argenson écrivait au siècle suivant que

1. Esmein, *op. cit.*, p. 570 ; Chénon, *Histoire générale du Droit Français*, Paris, Sirey, 1929, t. II, p. 449 à 456 ; Declareuil, *Histoire générale du Droit Français*, Paris, Sirey, 1925, p. 559 à 565.

2. M. Gabriel Hanoteaux, *Origines de l'Institution des intendants des provinces*, Paris, Champion, 1884, p. 57 et 58.

3. Loyseau, *Des offices*, Liv. IV, chap. IV, n° 71.

« l'excès d'autorité dont jouissaient alors les gouverneurs des provinces et des classes frontières formaient une manière de gouvernement approchant celui des grands vassaux sous Hugues Capet...

« Un Lesdiguière, un d'Epernon mécontens de la Cour allaient la faire trembler dans leur gouvernement. Richelieu par des exemples de sévérité effrayans mais nécessaires, commença à ménager la destruction de ce genre de tyrannie que le siècle de Louis XIV a vu tout à fait disparaître »[1].

A la fin du XVIII[e] siècle, le titre n'était plus assorti d'aucune fonction réelle et d'Argenson pouvait écrire, cette fois en parlant des gouverneurs de son temps :

« Les officiers recevant leur caractère et leur ordre en droiture de la Cour, le pouvoir des gouverneurs est devenu à rien ; ce titre n'est plus qu'un vain nom et se réduit à une pension tirée sur le Trésor royal »[2].

La royauté avait, à côté d'eux, placé des fonctionnaires d'un rang plus modeste auxquels elle confia petit à petit la totalité des pouvoirs administratifs dans les provinces : les intendants.

Au surplus, la création des gouverneurs et la constitution des gouvernements n'avaient pas procédé de besoins économiques.

Dans le monde du XIV[e] siècle, chaque contrée, chaque pays, vivaient à peu près sur eux-mêmes. Le principal objet de la politique était la guerre. Le gouverneur représentait la force militaire du roi assurant la soumission des provinces conquises ou prête à défendre le domaine royal contre les attaques de dehors.

1. D'ARGENSON, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, Amsterdam, 1784, 2[e] édit., p. 158.
2. D'ARGENSON, *op. cit.*, p. 163.

Son pouvoir réglementaire était limité strictement aux affaires de la guerre, et sa seule fonction officielle de caractère vraiment civil et administratif semble avoir été de convoquer les Parlements et de présider les Etats provinciaux là où ces Etats subsistaient[1]. Bref à en juger par la qualité de son chef, le gouvernement, cette grande circonscription provinciale de notre ancienne France, ne peut pas être considérée comme une circonscription administrative au sens moderne du mot.

Le pouvoir de fait des gouverneurs au XVI^e siècle était personnel et ne dérivait légalement pas de la volonté royale. Dès le XVII^e siècle, administrativement et économiquement, les gouvernements n'ont plus leur place dans cette hiérarchie animatrice et désormais centralisée qui, du roi jusqu'aux sujets dirigeait et orientait la vie française ; c'est seulement pour avoir été délimités d'après ces unités territoriales que formaient les provinces qu'ils conservèrent jusqu'à la fin de l'ancien régime une réalité en quelque sorte géographique, et que dans leurs limites furent constituées les généralités, circonscriptions fiscales dont la monarchie des XVII^e et XVIII^e siècles allait faire la cellule administrative de la France grâce à l'institution des intendants.

SECTION III

Les intendants et les généralités.

L'origine des intendants a été fort disputée.

On a cru longtemps qu'ils avaient été créées par Richelieu dans son Edit de 1635[2]. M. D'Arbois de Jubain-

1. P. ARDASCHEFF, *Les intendants de province sous Louis XVI*, Paris, Alcan, 1909, p. XIII.
2. ISAMBERT, *Anciennes lois françaises*, t. XVI, p. 441 et suiv.

ville[1] et M. Gabriel Hanoteaux[2] ont établi de façon péremptoire que leur création est antérieure de près d'un siècle à la date généralement admise. Dès 1555, la fonction existait, sinon comme institution générale du moins comme organisation occasionnelle. Vers ce temps, Pierre Panisse, président de la Cour des Aides de Montpellier fut nommé par le roi à la « superintendance généralle pour l'exercice et l'administration de la justice en l'Ysle de Corse »[3] auprès du sieur Jourdan Ursin, gouverneur et lieutenant général en ladite île.

A dire vrai, les lettres d'habilitation de Pierre Panisse se rapportent surtout à une mission d'ordre judiciaire.

Mais, à la fois inspecteur et juge, cet « intendant de justice » avait reçu un droit de regard sur l'administration tout entière du pays, pour s'enquérir et s'informer « de tous ceulx qui ont eu la charge administration et maniemen tant de noz deniers et finances de par de là que pareillement des bledz vins et aultres vivres munictions et provisions, pour sçavoir à la vérité comme ils se sont acquitez de leurs charges administration et maniemens, s'il y a eu aulcuns larcin desguisemens et abbuz »[4].

Il exerçait donc un contrôle spécial sur cette branche déjà capitale de l'économie qu'était la question du ravitaillement, en s'attachant surtout, il est vrai, à la manière dont les droits du roi avaient été respectés. Ainsi, le rôle économique de l'intendant apparaît en pleine lumière dès la première manifestation certaine de l'existence de celui-ci.

1. *L'administration des intendants*, Paris, Champion, 1880.
2. *Op. cit.*
3. Voir les lettres de commission dans d'Arbois de Jubanville, pièce justificative, p.179.
4. Gabriel Hanoteaux, *op. cit.*, p. 184.

Toujours est-il que l'existence des intendants constatée dès le milieu du XVI^e siècle, n'apparut d'une façon régulière que plusieurs années plus tard, comme un développement de la pratique des chevauchées des maîtres des requêtes.

Des « commissaires », utilisés par la royauté pendant les guerres de la Ligue et dénommés intendants, furent adjoints aux commandants de troupes et aux gouverneurs de provinces.

Il faut d'ailleurs, en cette matière aussi, se garder de généraliser : sous l'ancienne monarchie, les institutions naissaient au fur et à mesure des besoins et ne présentaient pas ce caractère ordonné, recherché aujourd'hui dans la réglementation administrative. M. Hanoteaux, toutefois, explique l'institution des intendants de province par des fonctions militaires. Il n'est pas absolument certain que cette explication puisse s'appliquer à tous les cas, ni que la circonscription dans laquelle l'intendant exerçait son activité fut la province, c'est-à-dire le gouvernement.

La généralité, circonscription administrée par l'intendant, eut une origine fiscale et il n'est pas faux de penser, avec M. d'Arbois de Jubainville que la création de ces agents directs du pouvoir royal se rattachait par certains côtés à des problèmes économiques ou financiers et à l'histoire des généralités, circonscriptions fiscales[1] : l'ordonnance du 28 décembre 1355[2] avait créé un corps de fonctionnaires chargés de surveiller la perception des impôts, les élus, à compétence territoriale calquée sur les grandes divisions ecclésiastiques ; à partir du 25 août

1. D'Arbois de Jubainville, *op. cit.*, p. 2 et suiv.
2. Isambert, t. IV, p. 734.

1452[1], la concordance entre les élections et les diocèses disparut.

Entre temps, avaient été placés au-dessus des élus des agents chargés de les surveiller ; dénommés généraux superintendants, puis généraux conseillers pour le fait des aides ou généraux des aides, ils étaient placés à la tête d'une nouvelle circonscription fiscale, la généralité, réunissant plusieurs élections[2].

A la fin du XVI[e] siècle, dans chaque généralité une compagnie de trésoriers généraux des finances remplaça le chef unique et les « Bureaux des Finances » furent ainsi institués. L'institution de ces compagnies ayant paru dangereuse aux yeux du pouvoir central par la cohésion et la force de tels corps, le roi chercha désormais à les transformer en juridictions fiscales tandis que l'administration proprement dite de la généralité était confiée à un fonctionnaire nouveau directement dépendant du roi, nommé et révoqué par lui, choisi le plus souvent parmi la petite noblesse, « l'Intendant de justice, police et Finances, commissaire départi pour l'exécution des ordres du Roi dans chaque généralité ». C'est l'explica-

1. ISAMBERT, t. IX, 188, cit. par d'ARBOIS DE JUBAINVILLE, *op. cit.*, p. 3.

2. Il y eut d'abord 6 généraux des aides dont 3 reçurent la charge de surveiller une certaine région de la France. (Ordonnance de janvier 1400, Isambert, 6-855). Les trois autres formèrent une juridiction fiscale suprême, origine de la Cour des Aides. L'édit de décembre 1542 énumère les généralités existant alors : Outre-Seine, Normandie, Picardie, Languedoïl, Guyenne, Bretagne, Languedoc, Bourgogne, Dauphiné, Provence.

L'édit de janvier 1551 en porte le nombre à 17.

M. d'Arbois de Jubainville relève qu'il y en avait désormais deux en Outre-Seine : à Paris et à Chalons-sur-Marne ; deux en Normandie : à Caen et à Rouen ; cinq en Languedoïl : à Bourges, Tours, Poitiers, Issoire et Lyon ; deux en Languedoc : à Toulouse et à Montpellier ; une en Provence : Aix ; une en Dauphiné : Grenoble ; une en Guyenne : Agen puis Bordeaux ; une en Picardie : Amiens ; une en Bourgogne : Dijon ; une en Bretagne : Nantes.

tion de M. d'Arbois de Jubainville[1]. Elle nous semble assez proche de la vérité ; elle rend compte du caractère essentiellement économique et financier que devaient avoir les intendants, et qui fit de ces représentants du roi au centre de chaque généralité le tuteur et l'animateur de la vie économique locale.

Il ne nous appartient pas, dans ce bref rappel d'une évolution historique, de dresser un tableau complet de leurs fonctions multiples. Ce travail dépasserait le cadre de cet exposé ; de nombreux historiens s'y sont déjà attachés, d'après les sources abondantes que possèdent à ce sujet les archives départementales. Il s'agit seulement ici de montrer comment les intendants des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles ont été, au point de vue économique, dans leurs généralités, la préfiguration des préfets régionaux dans les nouvelles régions administratives.

S'il n'est pas inexact. en effet, de dire que les intendances « sont une création toute française et moderne dont les préfectures ont été la résurrection après une interruption d'une dizaine d'années »[2] et d'affirmer que « pour quiconque sait lire, chaque préfecture porte gravée sur ses murailles la vigoureuse empreinte de la main des grands ministres du XVII^e^ siècle »[3], combien plus juste n'est-il pas de discerner dans leur action une analogie frappante avec la place que tiennent aujourd'hui dans l'économie régionale les préfets régionaux et leurs assistants, les intendants des affaires économiques !

Leur nom même d'intendant de police et finance donne déjà un aperçu de leur importance en ce domaine. Dans

1. *Op. cit.*, p. 13.
2. D'Arbois de Jubainville, *op. cit.*, p. 1.
3. *Op. cit.*, introduction p. XVIII.

la langue d'autrefois, le mot de police, en effet, embrasse tout ce que l'on appelle aujourd'hui l'administration d'un pays ou d'une région déterminée. Leur activité correspondait à leur titre : représentants directs du monarque dans leur généralité, agents du pouvoir central « commis pour l'exécution des ordres du roi » ainsi que le portaient leurs lettres de commissions, ils étaient dotés des plus larges pouvoirs d'initiative, capables d'agir de leur propre mouvement sur la vie de leur région. au moins quand ils ne se heurtaient pas à des Etats provinciaux ou aux éphémères Assemblées provinciales.

On a dit qu'ils étaient par excellence des agents centralisateurs. Sans doute, mais ils étaient aussi et surtout des facteurs de déconcentration, à une époque où, il est vrai, n'existait pas la centralisation poussée que devait promouvoir en France le régime napoléonien.

Commissaires, agents et représentants du roi, ils opéraient la liaison entre l'administration de la généralité et le gouvernement.

Leur chef direct, le Contrôleur général des finances, dont le département correspondait à peu près à un secrétariat d'Etat aux Finances et à l'Economie, les présentait à l'agrément du roi (mis à part les intendants des généralités de frontières nommés sur proposition du secrétaire d'Etat à la guerre) [1] ou leur transmettait les instructions gouvernementales ; avec lui, ils correspondaient directement. Ce fait même marque l'importance primordiale du rôle économique de l'intendant, si l'on se souvient de ce que disait d'Argenson à propos du contrôleur général, ministre des Finances, auquel sont réunis » toute police générale, commerce, circulation d'argent, banque et

1. V. Paul ARDASCHEFF, *Les intendants de Province sous Louis XVI*, Trad. *op. cit.*, L. JOUSSERANDOT, p. IX.

toute la fortune des particuliers »[1]. Agent d'information du gouvernement, l'intendant tenait le contrôleur général au courant, lui « rendait compte » de tout ce qui intéressait l'économie de sa circonscription.

Or, conseiller du gouvernement, l'intendant était consulté lorsqu'il s'agissait de prendre une décision quelconque intéressant sa généralité ; représentant direct du gouvernement, il exerçait une action de surveillance et de discipline sur tous les officiers et fonctionnaires administratifs, fiscaux[2] et même judiciaires de sa généralité. Par ses nombreux fonctionnaires et officiers publics, par ses propres agents, les subdélégués, enfin par son action directe, l'intendant intervenait puissamment dans tous les domaines de l'économie.

Aux yeux du gouverneur, l'intendant se montra immédiatement concurrent dangereux et successeur éventuel ; les différends sont célèbres qui opposèrent maintes fois gouverneur et intendant.

Ils n'agissaient pas exactement, l'un et l'autre, dans le même cadre territorial ; la généralité et le gouvernement ne s'identifiaient pas. Il existait, au XVIII^e siècle, quarante gouvernements et trente-trois intendances, dont l'une, celle du Languedoc, englobait les deux généralités de Toulouse et de Montpellier. Il n'en est pas moins vrai que, pendant un temps, intendants et gouverneurs purent avoir une action parallèle, source de nombreux conflits ; mais dans le dernier état du droit, l'intendant seul avait le pouvoir réel et il n'avait plus aucun rapport administratif avec le gouverneur de la province.

1. *Op. cit.*, p. 176.
2. V. à titre d'exemple dans d'ARBOIS DE JUBAINVILLE, *op. cit.*, p. 35 à 42 le texte intégral d'une instruction due à d'ORFEUIL, *Intendant de Champagne*, datée du 13 août 1765.

Il n'en était pas de même vis-à-vis des Etats provinciaux. Ceux-ci, là où ils existaient encore au XVIIIe siècle, avaient une compétence fort étendue en matière économique. Ils dépassaient leur fonction principale, le vote de l'impôt nécessaire pour la province et de celui qui était dû au fisc royal. En fait, les Etats provinciaux s'occupaient de l'administration proprement dite de la province, très au delà du point de vue fiscal, en matière économique.

Les manifestations des idées libérales, à la fin du XVIIIe siècle, s'y prêtèrent. Le programme de d'Argenson est resté célèbre, sur la généralisation des Etats provinciaux à toutes les provinces du royaume, à l'encontre des prérogatives administratives du pouvoir central et de ses représentants, les intendants. Selon l'article 10 de son projet[1] : ils (les Etats provinciaux) pourront donner toute leur attention aux objets qu'ils voudront nous proposer et qu'ils croiront avantageux. D'ailleurs ils feront tous les autres arrangements dont ils seront d'accord entre eux et dans lesquels notre intervention ne sera pas nécessaire. Notre intention est que nos commissaires[2], juges, commandants et officiers les secondent dans tout ce qui sera généralement reconnu pour convenable et utile ou qui ne sera que l'exécution des règlements approuvés par nous ».

C'était faire disparaître toute l'autorité des représentants du pouvoir central. Au demeurant, dans les quatre plus importantes intendances de pays d'Etat qui existaient encore à la fin du XVIIIe siècle (intendances d'Aix, de Dijon, du Languedoc et de Bretagne) les projets de

1. D'ARGENSON, *op. cit.*, p. 202.
2. Ils étaient, dans le projet de d'Argenson, les représentants du Roi auprès des Etats Provinciaux.

d'Argenson étaient déjà mis en pratique avant la lettre, par les Etats provinciaux.

Cet état de choses s'accrut encore, lors de la constitution des assemblées provinciales par l'édit du 22 juin 1787. Ces Assemblées, qui répondaient très exactement au projet de d'Argenson, détenaient en réalité tout le pouvoir administratif dans leur province. Les intendants, maintenus malgré l'institution des assemblées, étaient devenus les exécuteurs de leur volonté [1].

Bien que le système n'ait pu être suffisamment soumis à l'épreuve de la pratique, il ne paraît pas contestable qu'il devait conduire à des résultats néfastes et que, bien loin d'être génératrice de mieux être pour la population, la disparition du rôle effectif des intendants au profit des assemblées locales devait être une cause de désordres et de difficultés économiques.

L'action des intendants sur toutes les branches de l'économie : agriculture, ravitaillement, finances, industrie, commerce, transports, travaux publics, avait été grande, presque jusqu'à la fin de la royauté.

En matière de ravitaillement, ou plutôt d'économie rurale, dans la généralité de Poitiers, par exemple, Boula de Nanteuil se préoccupait en 1786 des mesures qui avaient été prises par ses subdélégués pour parer à la disette des fourrages ; de la manière dont ils s'étaient occupés de procurer les engrais nécessaires aux cultivateurs ; de l'interdiction d'entrée des bestiaux dans les prairies, immédiatement après la coupe des herbes, afin de permettre la production de regain ; d'arrêter les moulins pendant la journée pour assurer durant cet intervalle l'arrosage des prairies ; des différentes métho-

1. ESMEIN, *op. cit.*, p. 588.

des de culture ou d'exploitation adoptées par les cultivateurs, dans l'approvisionnement en semences de la population agricole, et de la substitution de certaines céréales à l'avoine pour éviter que des cultures ne restassent en friche. Il s'était attaché aussi à un problème dont nous connaissons trop aujourd'hui l'actualité, celui d'amener les paysans à cultiver des raves ou des navets pour suppléer au défaut de foin.

Tel autre Intendant de Champagne avait créé à Troyes une pépinière royale afin de mettre au point et de propager les meilleures méthodes d'arboriculture.

Le Comte d'Agay, intendant d'Amiens, distribue dans les campagnes des instructions sur toute l'économie rurale, l'élevage des chevaux et des moutons. L'intendant de Champagne, de Barberie, rend le 7 mars 1753, une ordonnance interdisant de planter de la vigne dans un terrain non employé précédemment à cette culture.

En 1781, Dupré de Saint-Maur, intendant de Bordeaux essaie d'introduire dans sa généralité la culture du tabac ; Chazerat en Auvergne implante une rave d'une espèce particulière, le turneps ; Turgot à Limoges développe la culture de la pomme de terre[1].

Il n'est pas sans intérêt d'observer, au travers de ces faits, qu'à cette époque comme aujourd'hui, tous les problèmes dus à une insuffisance de production réclamaient des intendants des solutions immédiates et pratiques : nourriture du bétail, culture des terres en friche, assèchement des terrains inondés, introduction de nouvelles cultures ; toutes ces questions dont la solution est aujourd'hui demandée à d'innombrables comités

1. Cf. d'Arbois de Jubainville, *op. cit.*, p. 153 ; — P. Ardascheff, *op. cit.*, p. 332 et 336.

consultatifs, l'avaient déjà trouvée au XVIIIe siècle lorsqu'après avoir recueilli directement auprès des personnes qualifiées les avis nécessaires, l'intendant, de sa propre initiative, prenait sans plus tarderdes mesures indispensables.

Le ravitaillement de la population sur l'importance duquel il n'est vraiment plus nécessaire d'insister était aussi l'objet de tous les soins.

Les idées libérales au XVIIIe siècle venaient de faire leur apparition. D'Argenson sans doute avait écrit : « le calcul décide des profits du commerce ; mais ce calcul veut être libre et soumis aux seuls intéressés. Si l'on tremble sur la sortie des denrées essentielles à la vie des hommes dont la privation cause des révoltes et dont le monopole est réputé si coupable, la question se réduit sur cela, à savoir si nous manquons jamais d'air et d'eau surtout dans les endroits où il est plus libre d'entrer et de sortir ».

« Toutes les précautions pour le conserver par artifice ne tendraient qu'à en diminuer la salubrité ; *qu'on laisse donc faire...*

« Les étrangers par l'appât du gain préviendront nos besoins et feront par là ouvrir les magasins des monopolisseurs mieux que les ordonnances et les persécutions des officiers de police »[1]. Ce libéralisme était alors une doctrine révolutionnaire à l'encontre d'un état de fait séculaire où s'exprimait ce que l'on appellerait aujourd'hui les principes généraux d'une économie étatisée. Certes, s'il est exagéré de parler d'économie dirigée, pour ce temps ignorant la notion de « plan » qui est à la base

1. *Op. cit.*, p. 267.

de ce système moderne, du moins est-il vrai que l'Etat était le moteur de l'activité économique du pays.

Aussi, bien qu'ils fussent imbus des nouvelles idées libérales, la plupart des intendants, devaient-ils agir dans le sens général de l'organisation économique existante, intervenir fréquemment et directement dans toutes les branches de l'économie, en particulier pour éviter la famine par une politique économique d'autorité.

Il n'est pas nécessaire de rappeler longuement l'action de l'administration royale au XVIIIe siècle sur les approvisionnements en grains. La pénurie de denrées qui est la caractéristique de nos difficultés présentes, existait alors à l'état endémique, dans une province, ou dans l'autre ; les intendants devaient y parer en réalisant des stocks et en faisant baisser les prix, car déjà, ravitaillement et prix n'étaient au fond que deux aspects d'un problème unique. P. Ardascheff a rappelé de façon précise l'action des intendants en cette matière. Depuis l'arrêt du Conseil du 13 septembre 1774, le commerce des grains bénéficiait d'un régime libéral. C'est contre les excès de ce régime que du Clusel par exemple, intendant à Tours essaya d'organiser la vente du blé à des cours inférieurs à ceux du marché libre en faisant supporter la différence par le Trésor public[1] ; que De la Corée, intendant à Besançon en 1770, bloqua, à l'intérieur de sa généralité, la totalité des grains disponibles ; que de Flesselle intendant de Lyon accorda en secret en 1784 à un important marchand de grains une prime de 10 sous par mesure de blé afin que fût assuré par tous les moyens l'approvisionnement en céréales de la ville de Lyon, que Thiroux de Crosne, intendant de Rouen, fit distri-

1. P. ARDASCHEFF, p. 238.

buer du riz à la population privée de toutes denrées, en février 1784, et qu'en février 1789, l'intendant d'Amiens procéda sur l'ordre de son administration centrale à une enquête prudente sur la quantité de blé existant dans la province. « L'idée seule du besoin, est-il écrit dans la curieuse lettre ordonnant l'enquête,... les précautions que l'on prend pour la prévenir, quand elles ne sont pas prises avec beaucoup de circonspection suffisent quelques fois pour la faire naître dans l'esprit du public, toujours disposé à la concevoir... Alors, il est plus difficile de remédier aux effets qui en résultent que si le besoin existait réellement »[1].

« Protecteur né des intérêts agricoles »[2], pourvoyeur de la population en vivres de toutes sortes, l'intendant ne se désintéressait pas non plus du sort des petites gens, des travailleurs, de tous ceux qui manquaient de ressources stables : l'économie sociale, elle aussi, était soumise à son action. C'était, bien entendu, en période de disette ou de famine, pour enrayer la hausse des denrées ou l'accaparement des vivres, assurer un minimum de nourriture aux habitants de sa généralité, approvisionner les villes en combustibles, que s'exerçaient surtout cette action vigoureuse en faveur des petits. Mais ce n'était en tous cas que mesures de circonstance.

Or, au XVIIIe siècle, existaient en France deux problèmes sociaux extrêmement graves : l'un comparable à notre chômage moderne, la mendicité ; l'autre, dont nous n'avons pas aujourd'hui l'équivalent, celui des enfants trouvés ; et les intendants surent s'y attaquer avec suc-

1. Cité par P. ARDASCHEFF, *op. cit.*, p. 249.
2. D'ARBOIS DE JUBAINVILLE, *op. cit.*, p. 153.

cès, grâce à l'institution des « ateliers de charité » et au placement des jeunes abandonnés [1].

Les finances n'échappaient pas non plus à l'action immédiate des intendants. Un aspect seul peut en être retenu ici : leur intervention fréquente sur les prix [2]. A vrai dire, il serait exagéré de voir dans leurs procédés un embrion de contrôle économique : il était réservé à la Révolution d'introduire des « lois du maximum ». Toutefois par des opérations ne faisant pas obstacle à la liberté du commerce, ils arrivaient à maintenir, pour les blés et céréales, certains prix à un niveau normal ; le résultat obtenu, encore qu'un peu artificiel, n'en avait pas moins un avantage certain et immédiat pour la masse de la population.

Partout, d'ailleurs, se retrouve cette mission de surveillance et d'initiative, des faits bien connus [3] en ce domaine, cette étude retiendra ces traits, que dans ce système d'économie corporative organisée sous la tutelle de l'Etat, les corps de métiers locaux ont été placés sous la surveillanc du représentant local du roi, et que les intendants, au delà de leur œuvre de contrôle, exercèrent sur le commerce et l'industie de leur temps une action créatrice extrêmement profonde.

Ils descendirent enfin, selon les volontés du roi, « jusqu'au détail des moindres choses » pour activer par tous les moyens les facilités du commerce [4].

Administrateurs d'abord, les intendants surent diriger

1. V. notamment, P. ARDASCHEFF, *op. cit.*, p. 233, p. 258 à 260 ; — d'ARGENSON, *op. cit.*, édition 1784, p. 189.
2. D'ARBOIS DE JUBAINVILLE, *op. cit.*, p. 115.
3. D'ARBOIS DE JUBAINVILLE, *op. cit.*, p. 147 à 147.
4. P. ARDASCHEFF, *op. cit.*, p. 345 à 351 ; cf. également l'instruction du 8 octobre 1644 de l'Intendant de Champagne, Machaut, dans d'ARBOIS DE JUBAINVILLE, pièces justificatives : Archives de l'Aube, C. 1784.

l'économie de leur généralité ; ils furent les intermédiaires nécessaires entre le roi et le peuple, et dans des circonscriptions répondant à une unité réelle, eurent à la fois la volonté et les moyens de faire passer, à travers les contingences et les intérêts des individus, le souffle animateur d'un Etat qui savait alors faire fi des théories et se tenir à la juste limite d'un individualisme excessif et d'un absolutisme économique négatif de tout progrès[1].

Les nouveaux chefs administratifs régionaux ne négligeront pas ce précédent, s'ils veulent à leur tour ajouter leur pierre à l'édifice français.

1. Cf. sur l'action des Intendants : CHÉNON, *op. cit.*, p. 456 à 462 ; DECLAREUIL, *op. cit.*, plus particulièrement p. 576 à 583.

CHAPITRE III

LA CRÉATION DES DÉPARTEMENTS ET LA PERSISTANCE DES IDÉES RÉGIONALISTES

SECTION I

La suppression des intendants et la création des départements. — Les services organisés dans un cadre plus étendu que la circonscription départementale.

Le 23 juin 1889, Louis XVI, présidant une séance des Etats Généraux, réunis depuis près de deux mois, et incapables de se mettre d'accord sur l'ordre et l'objet de leur réunion, faisait solennellement connaître à l'Assemblée les « différents bienfaits » qu'il se proposait d'accorder à ses peuples et, dans l'article 17 de sa déclaration, s'exprimait ainsi : « Il sera établi, dans les diverses provinces ou généralités du royaume des Etats provinciaux... ».

Les 26-27 octobre 1789, l'Assemblée Nationale décrétait « qu'il sera sursis à toute convocation des provinces et d'Etats jusqu'à ce qu'elle ait déterminé, avec l'acceptation du roi, le mode de la dite convocation, dont elle s'occupe présentement ».

Le 22 décembre 1889, elle votait une loi portant (art. 1er) « une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration, au nombre de soixante quinze à quatre vingt cinq ». Ce texte précisait dans son article 2 que la représentation élective de la circonscription devait être de 36 membres composant l'administration du département, n'étant entendu (art. 14) qu'en chaque administration « il y aura un procureur général syndic nommé au scrutin individuel en même temps que les membres de chaque administration, et par les mêmes électeurs »[1]. Selon l'article 8 de la Section III, « du jour où les administrations des départements... seront formées, les Etats provinciaux, les Assemblées provinciales, demeureront supprimées et cesseront entièrement leurs fonctions ». Et l'article 9 d'affirmer : « Il n'y aura aucun intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême. Les commissaires départis intendans et subdélégués, cesseront toutes fonctions aussitôt que les administrations du département seront entrées en activité ».

Dans le même esprit, la loi du 28 décembre 1789-20 avril 1790 ordonna : « Les Etats provinciaux, assemblées provinciales, commissions intermédiaires, intendans et subdélégués, rendront aux administrations qui les remplaceront le compte des fonds dont ils ont eu la disposition et tous les papiers relatifs à l'administration de chaque département ».

Telles furent les phases législatives de la suppression des provinces et de la disparition des intendants.

1. Voir sur l'office dévolu à cette administration, la section III de la loi.

Toute l'organisation ancienne était systématiquement détruite ; ses trente trois généralités divisées, démembrées en plus de quatre vingt départements ; l'intendant, chef et animateur de la vie et de l'économie provinciale, remplacé par un corps élu, investi désormais de plus de pouvoirs qu'il n'en avait eu lui-même.

A la centralisation déconcentrée dont l'action de l'intendant était la manifestation tangible, succédait une décentralisation anarchique, un éparpillement de pouvoirs administratifs. Ainsi commençait plus d'un siècle et demi d'administration purement départementale.

Que les intendants du province, ces « suppôts de la tyrannie », aient été supprimés, on peut le comprendre : toute révolution est, par essence, destructive et, pour les « philosophes » du XVIII^e siècle, les intendants incarnaient ce qu'il y avait de plus détestable dans l'autorité du pouvoir central, c'est-à-dire cette autorité elle-même ! Mais pourquoi la division des provinces en départements ? Répondait-elle aux aspirations des peuples, à des nécessités économiques ?

L'instruction du 8 janvier 1790 pour l'application de la loi du 22 décembre 1789 déclare : « La nouvelle division des territoires communs, détruit toute disproportion sensible dans la représentation et toute inégalité d'avantages et de désavantages politiques. Cette décision était désirable sous plusieurs rapports civils et moraux, mais surtout elle était nécessaire *pour fonder solidement la constitution et pour en garantir la stabilité*... que de motifs pour tous les bons citoyens d'en accélérer l'exécution ! ». Ainsi, œuvre de politique ! A des institutions nées de besoins économiques, succédait une création théorique et purement politique, où ne se retrouve pas

aisément l'effet, combien affirmé parfois, des liens économiques et même des préjugés et des incompatibilités d'humeur[1].

Il nous suffira, pour apprécier exactement le rôle de l'Assemblée Nationale en cette matière, de citer la première disposition de la loi des 26 février-4 mars 1790, relative à la division de la France en quatre vingt trois départements.

« La France, disait ce texte, sera divisée en quatre vingt trois départements, savoir :

Provence	3
Dauphiné	3
Franche Comté	3
Alsace	2
Lorraine, Trois Evêchés et Barrois	4
Champagne, Principautés de Sedan, Carigan et Mousson, Philippeville	4
Mariembourg, Givet et Charlemont	4
Les deux Flandres, Hainaut, Cambrésis, Artois, Boulonnais, Calaisis, Ardresis	2
Ile de France, Paris, Soissonnais, Beauvaisis, Vexin Français	6
Normandie et Perche	5
Bretagne et partie des Marches Communes	5
Haut et Bas Maine, Anjou, Touraine et Saumurois	4
Poitou et partie des Marches Communes	3
Orléannais, Blésois et Pays Chartrain	3
Berry	2
Nivernais	1
Bourgogne, Auxerrois et Séonois, Bresse, Bugey et Valromey, Dombes et Pays de Gex	4
Lyonnais, Forez et Beaujolais	1
Bourbonnais	1
Marche, Dorat, Haut et Bas Limousin	1
Angoûmois	1
Aunis et Saintonge	1
Périgord	1
Bordelais, Bazadois, Agenais, Condomois, Armagnac, Chalosse	4
Pays de Marsan et Landes	1
Quercy	1
Rouergue	1
Basques et Béarn	1
Bigorre et Quatre Vallées	1
Couserans et Foix	1
Roussillon	1
Languedoc, Comminges, Nébouzan et Rivières-Verdun	7
Velay, Haute et Basse Auvergne	3
Corse	1 ».

1. Joseph BARTHELÉMY, *Provinces*, Paris, Grasset, 1941.

A en croire certains, ce découpage s'est réalisé à l'intérieur des anciennes provinces dont il a en somme respecté l'unité d'une façon générale, la Constituante n'ayant pas accolé en un département des morceaux disparates arrachés à des provinces différentes. Mais il n'est pas discutable que le démembrement d'une province en parcelles autonomes et égales en droit, réalisé sans prévision *d'un lien quelconque de coordination entre ces morceaux disjoints* fait disparaître l'unité ancienne. N'y a-t-il pas là une rupture d'unité et la méconnaissance totale d'une réalité économique ?

Qu'il ait été nécessaire de réduire à des divisions plus petites d'anciennes circonscriptions trop étendues, soit ! Mais, alors, il fallait maintenir au-dessus de ces divisions nouvelles un agent chargé d'unifier, de considérer l'ensemble de la vie provinciale. Or, la Constituante fait précisément le contraire ; la seule mesure qu'ait pris la loi du 22 décembre 1789-8 juin 1790 dans le cadre de la province, ce fut, si l'on veut, la liquidation de son héritage !

D'aucuns soutiennent que dans la France de 1789, la structure administrative du pays apparaissait comme un enchevêtrement de circonscriptions particulières à certains services publics et dont aucune ne coïncidaient : généralités ou intendances, Gouvernements, ressorts du parlement, diocèses ecclésiastiques, détroits des coutumes ; c'était comme une vieille machine qui « à grand bruit, avec un luxe de rouages grinçants inutiles, n'arrivait à faire monter un seau d'eau qu'au prix de l'effort qui aurait suffit pour pomper la rivière »[1]. Voila disent-ils, ce qu'a réformé la Constituante en créant les dépar-

1. Joseph BARTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 11.

tements dont elle a fait une circonscription unique, « tant pour la représentation que pour l'administration ».

En réalité, la loi déclarait[1] : « la division du royaume en départements et en districts, n'est décrétée quant à présent, que pour l'exercice des pouvoirs administratifs, et les anciennes divisions relatives à la perception des impôts et au pouvoir judiciaire subsisteront jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné ». Singulier procédé d'unification !

D'ailleurs, dans cette organisation prétendument unifiée existaient plus de circonscriptions superposées et enchevêtrées que n'en avait connues l'ancien régime.

A priori, la constitution des départements se voyait viciée à la base, sous des influences philosophiques ou politiques, par haine du passé, par crainte d'un renforcement de l'autorité en la personne d'un représentant provincial du pouvoir central. Pourtant elle a vécu. Les deux Empires, la Restauration, la Monarchie de juillet et les trois Républiques en ont fait l'une des institutions traditionnelles de la France. M. Joseph Barthélémy, a, de façon saisissante. exposé cet argument.

Qui laisse de côté toutes ces considérations répétées sur le département facteur de patriotisme local, ménager du contact presque immédiat de l'administrateur et de l'administré, arrive au fait capital : si le département a pu succéder à la province et durer un siècle et demi, c'est qu'il ne répondait pas aux mêmes besoins que nos anciennes divisions territoriales, la conception du rôle de l'Etat en matière économique ayant subi en 1789 un

1. Loi 26 février-4 mars 1790, titre I, art. 4.
2. J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 25 et suiv.

bouleversement total. L'Etat dans l'ancien régime avait foi dans sa mission économique, il aurait cru faillir à sa tâche en négligeant systématiquement de diriger l'économie. Dans ces fonctions ordonnatrices, les intendants étaient ses agents d'exécution ou parfois ses initiateurs, et les généralités calquées assez largement sur les grandes régions de la France étaient tout naturellement les cellules économiques dont ils formaient le noyau.

En 1790, la Révolution prend le contrepied des idées anciennes ; l'action économique de l'Etat apparaît comme la source unique de tous les maux qui peuvent s'abattre sur le pays. Le XIXe siècle refusera à l'Etat tout pouvoir d'intervention ou de réglementation dans le domaine de l'industrie ou du commerce. Il remet au libre jeu des activités individuelles la tâche d'assurer le bien commun de la nation ; à peine laisse-t-il à l'Etat la possibilité d'encourager la production nationale ou de stimuler par des récompenses ou des conseils platoniques l'activité de l'agriculture, quand ce fantôme d'action n'apparaît pas, comme à certains, néfaste et inutile.

Pour l'instant, l'heure n'est pas venue de prendre parti dans cette querelle. A peine en conclusion de cet ouvrage quelques observations limitées seront-elles présentées sur ce point. Dès maintenant, il apparaît qu'un Etat dédaignant ses fonctions économiques n'avait plus besoin de représentants locaux, logiquement désignés et spécifiquement qualifiés pour agir en son nom sur l'économie. Peu importait, dès lors, que les nouvelles circonscriptions administratives ne présentassent pas trace de la moindre unité géographique, industrielle ou commerciale ; à remplir un rôle purement politique, le

département suffisait. Il en a été ainsi pendant un siècle.

Mais un moment vint où sous la contrainte des faits et des crises financières, commerciales ou sociales, l'Etat dut, bon gré mal gré, s'engager de nouveau sur la voie des interventions économiques et délaisser, en pratique sinon en principe, l'idéal de libéralisme absolu ; et inéluctablement l'idée provinciale allait s'imposer de nouveau.

D'ailleurs l'administration du pays entendue en son sens large, le fonctionnement de ses institutions, s'opéraient à la fois dans plusieurs cadres différents, à plusieurs échelons ; le national et le départemental n'étaient pas les seuls où se développait cette activité.

Quel qu'ait été le mode de scrutin ou la dimension des circonscriptions électorales, le département demeurait en définitive le rouage essentiel des élections législatives et il trouvait là sa fonction normale et originelle. (loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790).

Mais dans les institutions judiciaires sous la figure des Cours d'appel apparaissait déjà un échelon intermédiaire entre le stade national et le stade départemental de l'administration.

C'est surtout au point de vue administratif proprement dit qu'il convient de s'arrêter. Le gouvernement organe exécutif de l'Etat exerçait ses fonctions par l'intermédiaire de ministres ayant chacun une compétence limitée à une branche déterminée d'activité. Chacun des ministères, en nombre variable avec les gouvernements, constituait (il constitue encore) une administration centrale spécialisée. L'un d'eux, le ministère de l'Intérieur, était plus spécialement chargé de

l'administration du pays. De lui dépendaient directement les préfets, qui avaient en quelque sorte la double qualité d'agents locaux d'une administration centrale —, en l'espèce le ministère de l'Intérieur —, et de représentant du gouvernement dans son ensemble dont ils devaient faire exécuter les ordres ; double qualité à laquelle se joignait celle d'organe exécutif du département lui-même, avec l'assistance du Conseil Général. La hiérarchie préfet-ministre de l'Intérieur ou préfet-gouvernement n'avait pas d'intermédiaire régional. Le principe général de la loi du 22 décembre 1789-8 janvier 1790 avait été maintenu.

Les autres ministères comportaient tous un certain nombre de directions spécialisées dont dépendaient des services locaux généralement organisés par département. Dans chaque département, contributions indirectes, contributions directes, trésorerie générale, directeur des services agricoles, ingénieur en chef des ponts et chaussées, inspecteur du Travail dépendaient donc chacun de leur administration centrale dont ils pouvaient recevoir directement les instructions, et en outre étaient soumis hiérarchiquement au contrôle du préfet représentant le gouvernement. Cette dualité de dépendance offrait d'ailleurs des inconvénients.

Cependant, contrairement aux principes généraux d'unification administrative adoptés en 1790, certains services locaux de ministères n'étaient pas organisés uniquement dans le cadre du département. Parfois, la hiérarchie du service central comprenait un échelon intermédiaire, survivance ou renaissance des vieilles administrations provinciales. Parfois aussi, elle ne comptait pas d'organes départementaux et un service

installé sur une circonscription beaucoup moins vaste que le département avait pour charge d'y exécuter les décisions du service central.

22 conseils de préfecture interdépartementaux, 18 régions militaires, 16 académies et universités, 17 régions postales, 12 inspections divisionnaires du Travail, 31 circonscriptions du Génie rural, 15 arrondissements minéralogiques, 14 chambres régionales de l'Agriculture et enfin 20 régions économiques débordaient notamment les frontières départementales. Au temps même où le département était considéré comme la seule circonscrip- administrative, de nombreuses administrations en dépassaient donc les limites.

Section II

Le régionalisme administratif et le projet de loi de MM. Louis Martin et Defontaine.

Les départements étaient considérés comme insuffisants par de nombreuses administrations ; ils apparurent bientôt à plusieurs publicistes comme manifestement étriqués. L'idée régionale, dès la fin du XIX^e^ siècle, s'imposa avec tant de force à l'attention du législateur que le 29 mai 1890, M. Hovelaque déposa devant la Chambre des députés une proposition de loi tendant à modifier le découpage administratif de la France. Ce projet ne paraît pas avoir reçu un accueil bien favorable. Il fallut attendre jusqu'en 1906 pour qu'il fut repris par MM. Louis Martin et Defontaine [1].

1. *J. off.*, Doc. parl. Chambre, 1906, p. 621.

Nous ne pouvons songer à commenter longuement ce texte. Mais il est, néanmoins, extrêmement intéressant d'en rappeler ici les lignes générales car c'est la première fois depuis 1789 que l'idée régionale se voit à nouveau traduite dans un projet de loi.

Ce serait méconnaître la portée de cette proposition que d'imaginer qu'elle avait pour but de faire revivre les anciennes provinces. Ses auteurs se défendaient d'un tel conservatisme, et attestaient leur but « d'engager résolument la République dans des voies démocratiques et d'abolir les institutions d'essence monarchique au milieu desquelles elle se débat ».

Ils ajoutaient un peu plus loin : « Il faut décentraliser largement, c'est le vœu du pays ». Celui-ci commençait à sentir que la centralisation excessive du régime introduisait dans le fonctionnement de l'administration des lenteurs de plus en plus préjudiciables au bien commun. Il s'agissait, en la pensée des auteurs du projet, de décentralisation et non de déconcentration ; leur proposition est profondément différente de la loi du 19 avril 1941 qui déconcentre au lieu de décentraliser. Toutefois une parenté entre les deux textes éclate dans l'article 1er de la proposition Louis Martin :

« Le territoire de la République (France continentale et Algérie) est divisé en 18 départements, ayant pour chef-lieu les villes de Lille, Rouen, Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Lyon, Dijon, Nancy, Reims, Paris, le Mans, Tours, Limoges, Clermont-Ferrand, Alger », c'est-à-dire la plupart des villes aujourd'hui chef-lieux de régions et le nombre même des régions administratives. La suppression des arrondissement s'y trouvait. Le nouveau département pour lequel

des raisons d'opportunité paraissaient avoir fait écarter la dénomination de province, aurait eu désormais à sa tête (art. 4) non plus un préfet dont le titre et les fonctions seraient supprimés, mais un « agent national » représentant le pouvoir exécutif central et prenant titre de « commissaire national auprès du département » ; fonctionnaire étrangement limité dans son activité : l'article 4 définissant ses attributions paraissait surtout s'efforcer de le réduire à l'impuissance.

Un Conseil général, élu par la population du département dont il était ainsi une émanation directe, avait la charge de l'administrer par l'intermédiaire de fonctionnaires qu'il eût désignés ; il avait un président et eût nommé un Comité exécutif qui aurait, en somme, constitué le véritable gouvernement du département.

En vérité, ses attributions n'avaient en leur masse aucune finalité économique — hors, peut-être la surveillance du travail dans l'industrie (art. 39), — puisque on n'imaginait même pas à cette époque que les pouvoirs publics pussent être amenés à intervenir dans ce domaine.

Des conférences interdépartementales étaient prévues pour traiter des questions intéressant plusieurs départements. Chacun de ceux-ci, aurait été divisé en un certain nombre de cantons à proportion d'un canton par 25.000 habitants environ ; chaque canton eût possédé lui-même un conseil cantonal auprès duquel le commissaire général du département aurait tenu des fonctions analogues à celles-ci par lui exercées près du Conseil général, la composition et les attributions du Conseil cantonal étant à peu près les mêmes dans sa sphère que celles du Conseil général. D'ailleurs, sur ce point, le plan présenté était quelque peu insuffisant.

Cette proposition, si intéressante qu'elle fut, ne devait pas recevoir un accueil favorable. La question n'était encore mûre ni pour l'opinion, ni pour les législateurs. Le texte fut renvoyé à la Commission de l'administration générale, départementale et communale, des Cultes et de la décentralisation, et il n'en fut plus question. C'était pourtant la première manifestation de l'intérêt porté par le législateur au régionalisme administratif.

SECTION III

Le régionalisme et la guerre de 1914

Dans un ouvrage particulièrement documenté et du plus haut intérêt pour l'histoire du régionalisme[1], M. H. Hauser a retracé l'évolution de l'idée régionale depuis les années qui ont précédé la Grande Guerre jusqu'à la constitution des régions économiques. C'est sur les travaux cartographiques et géographiques de Vidal-Lablache[2] qu'il fait reposer l'origine des régions économiques, tandis qu'il rappelle, d'autre part, l'existence de grandes unités économiques agglomérées autour de certains centres urbains particulièrement vivants, et signale aussi l'influence de la constitution des universités sur le mouvement régionaliste.

D'après lui, la carte des régions dressée par Vidal-Lablache aurait servi « de canevas »[3] à tous les auteurs de projets ultérieurs. La campagne menée à travers la

1. *Le problème du régionalisme*, par M. H. HAUSER, correspondant de l'Institut, Professeur à la Sorbonne. — *Histoire économique et sociale de la guerre mondiale*, publication de la dotation Carnégie pour la paix internationale, Presses universitaires de France, Paris, 1924.
2. « *Les régions françaises* », dans *Revue de Paris*, 15 décembre 1910.
3. *Op. cit.*, p. 7.

France en 1911-1912 par M. Jean Hennessy, député, procédait directement des idées de ce géographe. Il reste qu'au début de la guerre, la renaissance des provinces avait déjà fait l'objet de discussions mais ne paraissait pas se poser comme un problème de véritable actualité. Les faits allaient la mettre à l'ordre du jour. L'envahissement d'une partie du territoire contraignit les régions françaises à « vivre avec leurs propres ressources »[1]. « Le résultat en fut un merveilleux travail d'organisation spontané. A cette œuvre collaborèrent les municipalités, les assemblées locales, les Chambres de commerce, les syndicats, les associations préexistentes ou celles qui se créèrent tout exprès. C'est la combinaison de ces efforts qui a positivement sauvé la France ». Et M. Hauser de rappeler comment, dans chaque région française, les problèmes du ravitaillement, de l'accueil des réfugiés, de l'hospitalisation des blessés, de la création d'ateliers destinés à lutter contre le chômage tout en fournissant au service de la guerre une aide utile, furent étudiés et résolus[2].

En 1918, les gigantesques travaux de reconstruction qui s'imposèrent furent aussi, semble-t-il, une cause du développement des idées régionalistes : un large appel aux contributions et aux capacités locales permit de résoudre ces problèmes.

Telle fut l'origine immédiate de la création des régions économiques. Elles avaient d'ailleurs été préparées par la constitution des Comités consultatifs d'action économique[3] ; établis pour la durée de la guerre au siège de chaque

1. H. Hauser, *op. cit.*, p. 9.
2. Cf., également en particulier les indications de M. Hauser, p. 11 et 12 sur certaines causes qui agirent dans le sens régionaliste.
3. Décret du 25 octobre 1915, *J. off. du* 31.

région de corps d'armée comme institution de guerre, « organismes de défense nationale » à fondement militaire, ils recherchaient « les mesures propres à maintenir et à développer l'activité agricole, industrielle et commerciale de la région, notamment par l'emploi rationnel de la main-d'œuvre civile et militaire et par l'utilisation des ressources locales ». En fait, ils devaient orienter toute la production vers la guerre et les nécessités imposées par la situation militaire.

Fonction consultative au surplus, que M. Hauser dénomme un régionalisme timide. Dûs à l'initiative de M. Hennesy, ces comités furent tout naturellement centrés sur les divisions militaires du territoire.

Un caractère est intéressant à y relever ; c'est leur composition. On y rencontrait, avec le préfet du département où siègeait le Comité, l'intendant militaire, directeur du service de l'intendance de la région, un officier d'état-major, un inspecteur départemental du travail, le directeur des services agricoles, un président de la commission de ravitaillement, le trésorier-payeur général, deux représentants du commerce, de l'industrie et de l'agriculture par département compris dans la région et choisis parmi les membres des chambres de commerce, des chambres consultatives des arts et manufactures, des sociétés et associations d'agriculture et des syndicats professionnels ou agricoles ; un officier ou un fonctionnaire y représentait le ministre de la Guerre. Dans chaque département furent constitués des comités départementaux sur un modèle analogue.

Le Comité régional du décret de 1915 avait la mission naturelle de coordonner les efforts poursuivis dans chaque département et surtout de lutter contre certains particularismes destructeurs.

Placé sous la présidence du préfet représentant l'administration civile, il n'en était pas moins surtout sous l'influence du délégué du ministre de la Guerre. Ce furent les délégués de celui-ci qui devinrent en effet, les véritables chefs économiques de la région militaire. Leur action fut absolument considérable au regard des problèmes de main-d'œuvre, de transports, d'agriculture, de ravitaillement alimentaire [1], de combustible et même de production industrielle. N'y a-t-il pas là, déjà, la préfiguration de tous les problèmes qui se posent aujourd'hui à l'attention des autorités régionales ?

C'est, en tous cas, leur fonctionnement qui amena M. Clementel, ministre du Commerce et de l'Industrie, à promouvoir l'institution des régions économiques [2]. Plusieurs propositions de loi de M. Hennessy (9 mai 1913, 18 juin 1914, 29 avril 1915) avaient, à la suite de celle de M. Louis Martin, essayé de faire adopter le régionalisme économique par l'administration en l'intégrant dans une nouvelle division territoriale de la France. D'autres, de MM. Etienne Rognon (24 octobre 1916) réduisant le nombre des départements, et Barthe (13 novembre 1916) avaient en vain poursuivi le même objet.

Le 12 juillet 1917 MM. Victor Peytral et H. Roy « avaient cherché à combiner la tradition centralisatrice et les tendances régionalistes en maintenant le département, mais en lui superposant un *préfet régional* et un *conseil économique régional* » [3], lequel selon leurs propres termes serait comme une grande chambre de commerce régionale. Ce texte est particulièrement

1. En particulier, H. HAUSER, *op. cit.*, p. 57 et 58.
2. HAUSER, *op. cit.*, 2e partie, chap. Ier et chap. II.
3. Voir *J. off.*, Doc. parl. 1917, Annexe 3552, p. 909 à 1002 ; — HAUSER *op. cit.*, p. 80.

intéressant à rappeler car la loi du 19 avril 1941 qui a enfin institué les régions administratives après tant de vains projets, paraît s'en inspirer directement.

A sa date, il venait sans doute trop tôt ; les impératifs économiques qui en ont imposé la réalisation n'étaient pas encore assez puissants pour le faire aboutir. De là procéda du moins, sous l'influence de M. Clementel, ministre du Commerce, la création de groupements économiques régionaux unissant plusieurs chambres de commerce dans un cadre régional, par les arrêtés des 5[1] et 12 avril 1919[2].

Les régions économiques étaient constituées. Ainsi, la guerre de 1915 fut à l'origine d'un vaste mouvement régionaliste ; traduit en plusieurs propositions de loi, ce mouvement ne parvint pas à se transformer en une réorganisation administrative provinciale, mais il fut cependant sanctionné dans le domaine purement économique.

Il était réservé une autre guerre d'achever l'évolution commencée en imposant cette fois la création de régions administratives.

Nées de la guerre, les régions économiques, et aujourd'hui les régions administratives, répondent à des nécessités économiques permanentes et doivent continuer après la guerre à encadrer l'économie française.

1. *J. off.* du 7 avril 1919.
2. *J. off.* du 18 avril 1919.

DEUXIÈME PARTIE

Attributions générales
des
représentants régionaux du pouvoir central en matière économique

Dans notre économie nouvelle et dans la refonte générale de la structure administrative de notre pays, l'institution des régions administratives pose un problème double : il est, pourrait-on dire, personnel et spatial. Personnel, parce qu'intimement lié à l'action individuelle des organes locaux du pouvoir central. Spatial, parce que dépendant aussi du cadre territorial dans lequel ces organes sont appelés à déployer leur activité.

C'est le premier de ces aspects que la loi a envisagé d'abord. Elle aurait pu commencer par définir la région, par en délimiter les contours ; elle a préféré une autre méthode et défini les préfets régionaux. Quant aux régions elles-mêmes, leurs qualités, leur fonctions et leurs limites ont été fixées puis modifiées par décrets ; elles n'ont jamais fait l'objet d'une définition méthodique : ne s'en étonne pas, qui se souvient du caractère provisoire de l'institution.

Notre étude portera dès lors, en premier lieu, sur les organes régionaux, leurs attributions, leurs rapports avec les autres organes administratifs, leur action sur les différents problèmes de l'économie, la forme et la portée de leurs actes administratifs, les organismes régionaux de conseil dont ils sont assistés, et le rôle laissé aux représentants départementaux du pouvoir central ; puis sur le cadre régional lui-même, et les questions posées par la division de la France en provinces ; il n'est possible, pour l'instant que de se livrer à des conjectures sur le nombre et la structure territoriale de nos futures provinces.

Cependant le fonctionnement du système, n'est pas sans défauts : il soulève des critiques, réclame des aménagements, appelle des remèdes ; il en sera question plus loin, avec quelques vues d'avenir qu'il permet de suggérer.

L'imperfection d'un tel travail ne nous échappe pas. Il est forcément incomplet, la région n'étant vue ici que sous un angle économique ; mais selon nous, là, est sa véritable origine — et sa raison d'être. Or pour des besoins d'ordre public, à côté de fonctions économiques, la loi confie au préfet régional des attributions proprement policières ; si importantes qu'elles soient au point de vue pratique, nous n'y toucherons qu'autant qu'elles sont mises au service de l'économie. Notre but unique est de nous attacher à l'aspect principal du problème, à cette destinée de la province, née pour parer à des difficultés immédiates mais vouée à un rôle toujours plus étendu dans l'organisation économique de la nation.

CHAPITRE PREMIER

LES ATTRIBUTIONS GÉNÉRALES DES REPRÉSENTANTS RÉGIONAUX DU POUVOIR CENTRAL EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE : LE PRÉFET RÉGIONAL ET L'INTENDANT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Le législateur du 19 avril 1941, dans son exposé des motifs rappelle l'inaptitude du département à remplir les tâches nouvelles surgies des circonstances, sa volonté de limiter d'abord ce qu'il nomme « une expérience » et de n'instituer d'organes administratifs régionaux que « dans les domaines où le besoin s'en fait particulièrement sentir, ceux de la police et des affaires économiques ».

Il ajoute : « un certain nombre de préfets choisis en fonction de la ville de leur résidence, seront désignés sous le titre de préfets régionaux pour la police, et les affaires économiques », et assistés de deux collaborateurs spéciaux, l'intendant de police [1] et l'intendant des affaires économiques.

1. Dont il ne sera pas question ici.

Section I

Le Préfet régional.

Sur trois points particuliers, son caractère véritable est mis nettement en lumière : titre, fonctions proprement dites, et rapports avec le pouvoir central lui confèrent un caractère entièrement distinct de celui que présentaient jusqu'alors les fonctionnaires de l'Etat ; ils font de lui, en matière économique, à la fois un exécutant et un chef.

En sa personne, renaissent, au moins en partie, les intendants d'autrefois.

I

Ce n'est pas une bonne méthode que de s'attacher trop à la lettre des institutions. Pourtant, les termes même employés par la loi pour désigner les organes qu'elle crée sont souvent révélateurs de ses intimes intentions : tel est précisément le cas ici.

Lorsqu il est apparu nécessaire de conférer des pouvoirs spéciaux à des fonctionnaires placés au-dessus des préfets départementaux pour représenter vis-à-vis d'eux l'Etat, c'est le nom de « Préfets régionaux » qui figura dans la loi du 19 avril 1941.

a) Et tout d'abord ces nouveaux agents locaux du pouvoir central sont des *préfets*. On eut pu logiquement s'attendre à voir la loi leur octroyer le nom de « gouverneur ». Créer un échelon intermédiaire entre le département et le gouvernement, grouper dans un tel cadre « des départements ayant des affinités de par leur situa-

tion géographique, leur production, leur population »[1], n'était-ce pas faire renaître plus ou moins modifiées les provinces de jadis. ? Cette renaissance annoncée à plusieurs reprises par le chef de l'Etat lui-même, n'appelait-elle pas tout naturellement celle du titre ancien de gouverneur ?

Pourtant, il n'en a pas été ainsi. Sans doute le législateur a-t-il voulu marquer son désir de ne créer alors qu'une institution provisoire. Peut-être a-t-il entendu ne pas rompre avec la dénomination traditionnelle depuis plus d'un siècle et demi. Peut-être encore a-t-il voulu éviter de paraître trop attaché à des conceptions qui eussent pu sembler conservatrices, en un pays qui, en 1789, rejeta en bloc toutes les institutions politiques ou administratives de la monarchie. Raisons d'opportunité ?

Nous pensons — l'absence de tous travaux préparatoires régulièrement publiés rend aujourd'hui bien difficile l'appréciation exacte de l'intention du législateur — que la loi a voulu surtout mettre en lumière le caractère de la nouvelle institution nettement limitée à « la police » et aux « affaires économiques ».

A peine peut-on parler d'une institution nouvelle ; en fait, il ne s'agit que d'un préfet déjà existant, investi de quelques attributions complémentaires d'un administrateur départemental, gardant la charge immédiate de sa circonscription d'origine, et en prenant quelques autres parce que son département a pour chef-lieu la ville choisie comme centre de la région. De là découlent un certain nombre de conséquences :

Préfet départemental d'abord, le préfet régional est l'égal de ses collègues placés à la tête des autres départe-

1. Loi du 19 avril 1941, exposé des motifs.

ments de la région. Comme eux, il a — plus exactement il avait au début — la responsabilité directe de son département. Hiérarchiquement, il n'est pas doté d'une quelconque prééminence à leur égard. Aucune marque distinctive spéciale de rang ou de classe n'est liée à ses fonctions. Sans doute posséde-t-il certaines attributions spéciales très limitées au moins dans le principe[1], lui conférant, dans la mesure où il est ainsi doté d'une compétence spéciale, qualité pour donner des instructions aux préfets des départements, leur transmettre les ordres du gouvernement, et même leur octroyer des délégations de compétence[2]. Par là, il apparaît comme leur supérieur hiérarchique.

Mais cette prééminence occasionnelle est uniquement liée aux points particuliers et aux « pouvoirs spéciaux », c'est-à-dire aux questions de police et à ce que le texte dénomme d'une façon quelque peu malheureuse les « affaires économiques ».

Hormis ces deux domaines, les préfets restent dans la dépendance immédiate de leur ministre et du gouvernement, et correspondent directement avec leur administration centrale, sans avoir à « rendre compte » au préfet régional, lui aussi « primus inter pares ».

Dans la réalité — on le verra — il en va autrement.

La pratique administrative, après plus d'un an d'expérience tend à élargir toujours le rôle du préfet régional. La loi n'a pas été modifiée directement mais par une sorte de biais. Outre les questions de police ou d'économie, il existait d'autres problèmes qu'il paraissait opportun d'étudier et de régler dans le cadre de la région ;

1. Article 2, § 1.
2. Article 2, § 2.

en même temps, le préfet régional a été tout naturellement porté à faire son lot plus grand. L'élévation à l'échelon régional de certains services départementaux ou la création de services régionaux extra économiques a produit le résultat souhaité : il existe aujourd'hui auprès de chaque préfecture régionale des services régionaux de la propagande, de la santé et de l'assistance, de la famille, de la jeunesse, de l'éducation générale et des sports. Cette évolution n'est pas terminée, elle se poursuit inlassablement ; petit à petit, commence à se dégager de la pratique une institution nouvelle, aboutissement logique de l'expérience commencée le 19 avril 1941 ; en fait, sinon en droit, les préfets régionaux se transforment de plus en plus en gouverneurs de provinces.

Lorsque cette évolution sera achevée, leur titre, admissible et explicable tant que celui qui le porte demeure l'égal de ses collègues, devra changer, s'agissant désormais du chef de la région, responsable de la province dans son ensemble, supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires (préfets compris) qui exercent leur activité dans sa circonscription territoriale.

L'heure est-elle proche où le gouverneur prendra la place du préfet régional ? nul ne le sait.

b) L'épithète de régional est dans la loi. Aussitôt se pose la question de savoir ce qu'est exactement la région.

Nous l'avons montré bien avant la loi du 19 avril 1941, la notion de région existait dans l'organisation de certains services locaux des administrations centrales. Elle avait reçu une portée plus vaste et plus générale lorsqu'avaient été formées en 1919 les régions économiques. Toutes ces circonscriptions régionales créées en ordre dispersé manquaient absolument d'unité. Elles se chevauchaient,

s'enchevêtraient sans aucun lien de coordination, et la division administrative ou politique du territoire en départements accroissait encore la confusion. Le mot de région, s'appliquant indistinctement à des territoires n'ayant rien de commun, apparaissait au premier chef comme le symbole du vague et de l'incertain ; le régionalisme était depuis plusieurs années à l'ordre du jour ; mais il renfermait à la fois des éléments historiques, politiques, culturels, voire même littéraires, qui le rendaient impropre à toute définition. La loi du 19 avril 1941 a dégagé un nouveau sens de cette expresson : celui de groupement de « départements ayant des affinités de par leur situation géographique, leur production, leur population. « Ne retenons ici que le début de cette explication : la région est *un ensemble de départements*. Le département est conservé, il forme la cellule de nos grandes circonscriptions administratives. Pourquoi ce respect pour un cadre territorial manifestement étriqué, inadaptable aux besoins d'une économie générale en voie de refonte complète ? Pourquoi région et non province ? Territorialement et organiquement que signifie ce terme ? Autant de question auxquelles la réponse ne peut venir que d'une analyse des attributions présentes des préfets et du fonctionnement des institutions régionales.

II

Si le titre porté par le préfet régional nous éclaire déjà sur la nature de ses fonctions, il faut toutefois aborder l'étude générale de ses attributions afin de donner une idée plus nette de son rôle.

A. — Son trait primordial, caractéristique, c'est d'être placé sous le signe du *provisoire*.

Provisoires, les institutions régionales le sont doublement. La composition territoriale des régions ne préjuge en rien des grandes divisions futures du pays en provinces. Nous reviendrons sur cet aspect du problème. La loi du 19 avril 1941 prévoit elle-même la possibilité d'une refonte dans l'aménagement des régions dont les limites sont simplement fixées par décret. Leur étendue pourra donc varier au gré des nécessités économiques. « Le gouvernement, déclarait à Pau le chef de l'Etat, le 20 avril 1941, a été amené à constituer des groupements provisoires qui, répondant à une nécessité immédiate, n'engagent nullement l'avenir de la constitution des provinces ».

Les événements de guerre et l'instauration d'un régime politique nouveau firent sentir au bout de dix mois d'expérience le besoin de ce que l'on a appelé à tort une certaine décentralisation[1]; il s'agissait en réalité non de décentraliser mais de déconcentrer les pouvoirs du gouvernement. Nécessité, depuis longtemps affirmée, et rendu plus urgente par la division du territoire national en deux zones, la difficulté accrue des communications, l'accumulation des problèmes locaux à résoudre alors que le gouvernement devait faire face à des questions engageant l'existence de la nation. Dans le désarroi général, seule l'autorité de l'Etat pouvait prévenir un effondrement anarchique du pays. Or, il fallait un relai dans le circuit gouvernement-nation ; durant dix mois, on avait essayé de faire du département ce relai nécessaire. L'échec de cet essai prouvait qu'il fallait reprendre

1. Loi du 19 avril 1941, rapport au Chef de l'Etat, § 3.

le problème à un échelon supérieur. Mais il y avait impossibilité à tout faire à la fois. Sans doute la renaissance des provinces était-elle inscrite déjà par le Chef de l'Etat dans la constitution future. Mais les difficultés se présentaient dans un certain ordre d'urgence. Police et économie formaient les domaines d'importance égale, où « se faisait sentir particulièrement » le besoin d'institutions régionales. A ces difficultés contingentes et sans doute provisoires, il importait provisoirement de s'attaquer d'abord.

B. — Toutefois, le reste existait. Les fonctions du préfet régional, provisoires en fait, traduisent un besoin *permanent*. « En ce qui touche les principes de l'organisation administrative du pays », la réforme se place sous le signe de la durée[1]. L'institution des régions contient déjà en puissance l'élément futur de notre réorganisation territoriale et administrative.

La dernière assemblée nationale issue des lois de 1875, en votant la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 ne pouvait ignorer que sa décision supposait toute une construction nouvelle de la chose publique ; néanmoins, peut-être n'avait-elle pas une nette conscience de la véritable portée de son œuvre.

La Constitution que « le gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain » recevait mission de promulguer, ne devait pas seulement « garantir les droits du travail de la famille et de la patrie » Il ne s'agissait pas seulement de garantie, mais de créer ; une simple modification du régime politique ou une définition du nombre et de la composition des nouvelles

1. L. du 19 avril 1941, rapport au Chef de l'Etat, § 8.

assemblées législatives apparaissait comme une mesure beaucoup trop étroite ; en réalité était en jeu un remaniement profond des forces vitales du pays, une refonte intégrale de son organisation sociale, financière, monétaire agricole, industrielle, commerciale, une véritable transfiguration de la structure économique et par conséquent de la structure administrative sur laquelle la France vivait depuis cent cinquante ans. La nouvelle constitution devait aborder de front tous les problèmes de la vie nationale, dont l'un des plus urgents et des plus anciens était la reconstruction des provinces.

Le Maréchal Pétain dès son appel du 11 juillet 1940 faisait connaître ses intentions : « des gouverneurs seront placés à la tête des grandes provinces françaises. Ainsi l'administration sera à la fois concentrée et décentralisée ». Bien des fois il devait répéter des paroles analogues.

Le 19 mars 1941, à Grenoble : « J'ai le devoir, affirmait-il, de préparer, pour le jour où la France redeviendra libre, une constitution nouvelle dont les principes sont déjà admis. J'en construis jour par jour les piliers, ainsi que le statut des Provinces ». Le 8 juillet 1941, ouvrant la première session de la commission de la Constitution, il rappelait l'existence d'une hiérarchie de réalités familiales, professionnelles, communales, *provinciales* et nationales ; il parlait encore des « pays fédérés en provinces »[1].

Incontestablement, l'institution des régions et des préfets régionaux est un essai limité par les circonstances mais à travers lequel dès maintenant se distingue l'aspect des provinces de demain. « Les préfets régionaux a dit le

1. *Bulletin d'information générale du ministère de l'Intérieur* (*B.I.G.*), n° 46, p. 82 à 87.

chef de l'Etat, sont la première esquisse de ce que seront les gouverneurs de province dans la France de demain »[1].

Le pragmatisme de la méthode ainsi adoptée n'est-il pas le meilleur moyen d'obtenir un résultat utile et durable ? Telle qu'elle a été envisagée, la région administrative reste une institution qui durera et les attributions économiques de son chef renferment dès maintenant une partie — la plus importante peut-être — de celle des gouverneurs à venir : nous voulons parler de leurs attributions économiques.

C. — La troisième originalité des fonctions du préfet régional, est de traduire un effort marqué vers la réalisation d'une *centralisation déconcentrée.*

A propos des régions administratives, il a été parlé, parfois très officiellement, de décentralisation. Or, c'est là une erreur de terminologie, cause de confusion. L'accroissement des pouvoirs des assemblées locales ou la création de conseil régionaux indépendants et habiles à gérer comme ils l'entendraient les intérêts de la région, voilà qui est réelle décentralisation. Que demain le Conseil de gouvernement de chaque province ait ce caractère ou cette compétence et la décentralisation sera réalité. Pour l'instant, il n'en est rien, bien au contraire, et c'est dans un sens diamétralement opposé que paraissent s'orienter les nouvelles institutions régionales. En effet, loin de donner une indépendance quelconque aux organismes régionaux en faisant d'eux l'émanation de la région, la loi se sert d'eux pour renforcer l'autorité de l'Etat et étendre l'action des pouvoirs publics à d'innombrables questions qui, jusqu'en 1940, échappaient traditionnellement à son emprise. Loin de décentraliser, on

1. Appel aux Français du 11 août 1941, *B.I.G.*, nº 51 p. 442.

centralise. Sans doute ne faut-il pas commettre l'erreur de croire que les nouvelles institutions régionales sont la cause de cet effort centralisateur ; les événements imposaient de faire de l'Etat une hiérarchie organisée, d'étendre les attributions étatiques, dans le domaine économique en particulier, du moins si elles n'ont pas provoqué cette évolution, les institutions régionales ont été pour le gouvernement le moyen de l'accélérer et d'en assurer un contrôle plus efficace.

Emanation d'un gouvernement qui, de par la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, concentre en lui tous les pouvoirs, le préfet régional est pour l'Etat un agent d'information et d'exécution, mais aussi un animateur ; il est le pouvoir central présent dans chaque province avec toutes ses nouvelles attributions économiques et rappelle l'intendant d'autrefois dans les pays d'élection.

Cependant, cette centralisation plus poussée s'accompagne à fortiori d'une déconcentration indispensable : la création des régions déconcentre le pouvoir en conférant à des organes régionaux une mission de gouvernement, tandis que, vue de l'autre extrémité de la hiérarchie administrative, elle apparaît comme une concentration nouvelle. Vis-à-vis du département la région concentre ; vis-à-vis du gouvernement elle déconcentre. Ce dernier point est sans doute l'essentiel pour qui s'intéresse aux principes et à l'avenir de ce nouvel organe administratif. Néanmoins la loi a précisé d'abord l'autre aspect de la question.

a) En premier lieu, les fonctions spéciales des préfets régionaux opèrent entre leurs mains, une concentration de pouvoirs antérieurement dévolus aux préfets des

départements. La loi organique du 19 avril 1941 est formelle quant aux « pouvoirs spéciaux en matière économique confiés aux préfets régionaux »[1]. Il ne faut pas se tromper sur le sens de cette expression : ces pouvoirs ne sont « spéciaux » que parce qu'ils appartiennent désormais aux seuls préfets régionaux, en soi, ils ne sont pas absolument nouveaux : les préfets départementaux en jouissaient l'article 2 de la loi le précise : « sont *transférées*, dit-il, aux préfets régionaux toutes les attributions réglementaires des préfets relatives à la production, la répartition et la distribution des produits alimentaires et denrées, ainsi qu'à la fixation de leurs prix ». Transfert de compétence n'est pas création d'une compétence nouvelle.

D'autre part, il apparaît que, malgré les termes généraux employés par la loi, les attributions relatives au ravitaillement de la population sont, seules dans l'ensemble des questions d'ordre économique, conférées entièrement aux préfets régionaux. Tel était bien le premier stade de l'expérience. « L'immense désastre matériel et moral qui a bouleversé notre malheureux pays et dont il souffre encore, dit le Chef de l'Etat, le 20 avril 1941, a atteint profondément la paysannerie : celle-ci collabore en ce moment à la tâche la plus difficile, la plus urgente, c'est le *ravitaillement des populations*. Pour permettre un meilleur équilibre entre les ressources départementales excédentaires et les besoins des départements déficitaires, le gouvernement a été amené à créer des groupements provisoires » (c'est-à-dire des régions administratives).

Or, le problème du ravitaillement présente trois aspects

1. Loi du 19 avril 1941, article 1, modifiée par la loi du 21 mai 1941.

distincts quoique liés les uns aux autres : pour ravitailler la population il faut *produire*, c'est-à-dire agir sur l'agriculture, source unique de toutes les denrées alimentaires ; il faut ensuite *répartir* la production, c'est-à-dire la mettre à la disposition du public en assurant équitablement un équilibre des ressources entre les consommateurs ; enfin maintenir les *prix* des produits à un niveau à la fois suffisant pour provoquer le maintien ou mieux le développement de la production, et assez bas pour éviter qu'une hausse des prix agricoles ne provoque une hausse générale des prix, génératrice de désordre monétaire et social.

Dans ces conditions, la limitation étroite des pouvoirs des préfets régionaux par la loi du 19 avril fut dès le début élargie par un autre article de ce texte. Il convient de faire ressortir ici même, immédiatement, le procédé technique ouvert au préfet régional pour l'accomplissement de sa mission.

A côté des préfets, représentant leur ministre et le gouvernement tout entier, existaient dans chaque département des chefs de services locaux dépendant directement des administrations centrales spécialisées : directeurs des services agricoles, échelon local du ministère de l'Agriculture ; directeur du ravitaillement, dépendant du secrétariat d'Etat au ravitaillement ; chef du service départemental du contrôle des prix, lui-même rattaché au ministère de l'Economie nationale et des Finances, par l'intermédiaire de son service central et de la direction de l'économie générale. La loi du 23 décembre 1940[1] a fait du préfet devenu dans le département le seul mandataire du chef de l'Etat, le représentant commun de

1. *J. off.*, du 25 décembre 1940, p. 6258.

toutes les administrations publiques civiles de l'Etat, et selon l'article 1er alinéa 3, paragraphe 4, « tous les fonctionnaires qui sont placés à la tête d'un service technique civil de l'Etat organisé dans le département ou dans la région[1], à l'exception des magistrats de l'ordre judiciaire, sont placés sous son autorité personnelle. Les chefs de services sont tenus de lui fournir tous renseignements utiles à l'accomplissement de sa mission ».

Peu après, la loi du 19 avril 1941 transférait au préfet régional les attributions du préfet départemental en matière de ravitaillement.

Les chefs de service départementaux auraient pu être supprimés. On n'y a pas songé. Du moment que le département demeurait la circonscription administrative de droit commun, il gardait ses cadres, ses services ; le préfet départemental, privé dorénavant d'initiative en matière de ravitaillement, restait chargé de l'exécution des lois et règlements, assurait en définitive la liaison médiate entre l'Etat et la population ; les chefs de service départementaux de l'agriculture, du ravitaillement et des prix conservèrent donc leur fonction. Toutefois auprès du préfet régional, considéré d'abord comme préfet du département comprenant le chef-lieu de la région, ils furent élevés à l'échelon régional : dans le Puy-de-Dôme par exemple, le chef du service départemental du contrôle des prix résidant à Clermont-Ferrand auprès du préfet de ce département devenu préfet régional en cette qualité, fut désormais chargé des fonctions de directeur régional de service.

C'était évidemment organisation toute provisoire :

1. Il faut lire : les services organisés dans un cadre plus vaste que le département ; la région administrative n'avait pas encore d'existence légale.

il avait fallu parer au plus pressé. Bientôt, dans le département chef-lieu de la région, allaient être désignés des chefs de service départementaux, afin que les directeurs régionaux pussent se consacrer entièrement à leur mission, tout comme auprès du préfet régional devait être institué un préfet délégué chargé de l'administration du département chef-lieu de région.

Quoiqu'il en soit, la loi du 19 avril 1941 élevait à l'échelon régional les chefs de service départementaux de l'agriculture, du ravitaillement et des prix ; débordant le cadre du ravitaillement, elle conférait aussi des attributions régionales aux chefs de service locaux dépendant du ministère du travail.

Au total, dans les limites de cette loi, le préfet régional devint compétent pour toutes les questions relatives à l'agriculture, au ravitaillement, aux prix et à l'économie sociale. Beaucoup de problèmes économiques échappaient encore, d'ailleurs, à son action. L'élargissement de ses fonctions à la surveillance et à la direction de l'économie tout entière dans la région fut réalisée par la loi du 25 août 1941 [1].

Dans son message aux Français du 12 août 1941, le Chef de l'Etat, précisant les douze décisions qu'il venait de prendre déclarait : « Les pouvoirs des préfets régionaux, première esquisse de ce que seront les gouverneurs de province de demain, sont renforcés. Leur initiative vis-à-vis des administrations centrales est accrue ; leur autorité sur *tous les chefs de service locaux* sera directe et entière ».

Quatre mois d'expérience régionale avaient prouvé d'abord l'utilité réelle et grandissante des nouvelles

1. *J. off.*, du 26 août 1941, p. 3599.

institutions ; elle avait montré ensuite l'interdépendance de tous les problèmes économiques, la nécessité pour le préfet régional de dépasser, dans l'exercice plein de ses fonctions, les seuls domaines du ravitaillement et du travail. La loi donnait à ces principes force légale obligatoire : « l'autorité des préfets régionaux s'exerce dans chaque région sur la production agricole, la production industrielle, le ravitaillement, le travail, les transports et l'équipement national » (art. 1er). A cette énumération incomplète s'ajoutaient les questions financières, l'établissement et le contrôle des prix : deux lois du 27 juin 1941 avaient conféré au préfet régional toutes les attributions antérieures des préfets départementaux en matière de fixation des prix établies par la loi du 21 octobre 1940.

Agriculture, ravitaillement, prix, travail, transport et équipement national, détachés de l'ancienne compétence dévolue aux préfets départementaux, réalisent ainsi entre les mains du préfet régional la concentration de l'économie dans le cadre de la région.

b) D'autre part, et en une sorte de contraste, la région administrative est un organisme de déconcentration.

Ce deuxième trait ne se dégage pas de la loi du 19 avril 1941 qui se borne à transférer aux préfets régionaux la compétence existante des préfets départementaux. Le pouvoir d'initiative gouvernementale, d'autorité, de libre décision, où réside précisément la déconcentration recherchée, ne s'y trouve pas encore.

Le premier indice en apparaît dans les deux lois précitées du 27 juin 1941 [1] où la fixation des prix, attribution propre du pouvoir central, passe, sous certaines réserves,

1. *J. off.*, du 30 juin 1941, L. instituant le Comité Régional des prix, p. 2729 ; L. modifiant la l. du 21 octobre 1940, p. 2730.

au représentant régional de ce pouvoir. Le principe général de cette déconcentration fut formulé pour la première fois par la loi du 25 août 1941, prévoyant, par décrets pris sur la proposition du ministre vice-président du conseil [1], la détermination de celles des attributions d'exécution des secrétaires d'Etat économiques qui seront transférées aux préfets régionaux.

Il n'est plus question là de faire passer des fonctions du plan départemental au plan régional, mais de transférer aux représentants du gouvernement dans la région, et dans tous les domaines de l'économie, des pouvoirs jusqu'alors réservés aux ministres. Pour la première fois dans l'histoire administrative de la France moderne, un fonctionnaire dépendant du gouvernement est doté d'attributions proprement gouvernementales, un préfet régional élevé presque au rang de ministre ou même, et en un certain sens, investi d'une compétence réglementaire supérieure à celle d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat étroitement spécialisé.

Sans doute, l'économie est seule visée parmi les attributions des secrétaires d'Etat dont le préfet régional peut se voir doté et qui consistent seulement à exécuter dans les limites précisées par décrets. Mais la conception traditionnelle du rôle des préfets est complètement bouleversée ; à travers le préfet régional se devine le gouverneur de demain.

Bien mieux ! la même loi du 25 août 1941 habilite (art. 2, § 2) le chef de la région à fixer par arrêté la répartition des attributions respectives des préfectures départementales et de la préfecture régionale. Il semble donc autorisé à sous-déléguer aux préfets départementaux le

1. Aujourd'hui sur la proposition du Chef du Gouvernement

pouvoir quasi ministériel dont il recevra la charge. Telle est du moins l'interprétation logique de ce texte d'après ses termes et sa place, immédiatement après l'énoncé du principe général de la délégation d'attribution ministérielle aux préfets régionaux ; méthode « révolutionnaire » ici encore, heurtant les formules et institutions traditionnelles depuis 1789, rejoignant directement l'ex- l'exemple des anciens intendants de province, « commissaires départis pour l'exécution des ordres du roi ». Sa nouveauté apparente n'a pu manquer de provoquer des critiques. En vérité, il y a assez loin entre le principe et son application. Très peu de délégations d'exécution ont encore été conférées au préfet régional. Le ravitaillement en offre quelques exemples ; la fixation des prix et des salaires en demeure jusqu'à présent les seules manifestations sensibles.

III

Une fois étudiés le titre et les fonctions qui donnent à la mission du préfet régional une physionomie propre, il faut indiquer le mécanisme technique qui réalise cette liaison permanente entre le pouvoir central et son représentant régional, la présence de l'un par la personne interposée de l'autre.

C'est matière difficile à définir. Dans ce rôle multiforme, créé et précisé par la pratique administrative plus encore que par les textes, le préfet régional est maintenu en liaison directe avec le gouvernement par un double procédé. L'un commun à tous les fonctionnaires, celui des circulaires ministérielles et des comptes rendus ; l'autre propre à l'administration régionale, celui des conférences économiques communes aux secrétaires

d'Etat et aux préfets régionaux qui se réunissent périodiquement au siège du gouvernement.

A. —Les circulaires et comptes rendus.

a) Théoriquement, la *circulaire* ministérielle est dépourvue de valeur obligatoire. Pratiquement, c'est à elle que revient le soin de préciser tous les détails d'application des textes. Une loi ou un décret restent lettre morte, tant qu'un commentaire précis de l'administration centrale n'a pas expliqué à l'usage des services les dispositions réglementaires qu'ils doivent faire appliquer. Il en a été ainsi de tout temps. Aujourd'hui surtout, il paraît naturel de laisser au gouvernement législateur la charge de commenter, justifier, parfois même compléter sa création au moyen du vieux procédé administratif de la circulaire. Ce n'est pas sans inconvénients : des circulaires modifient complètement la portée d'un texte légal. Cette manière ne laisse pas de soulever les blâmes des juristes. Elle est légalement discutable, logiquement explicable, constitutionnellement peu défendable et, dans la pratique, génératrice de trouble et de confusion. Mais à l'heure où le gouvernement est détenteur de l'intégralité des pouvoirs en la personne du chef de l'Etat, il n'y a là qu'une question de mots.

Les circulaires que reçoit le préfet régional ès qualité forment deux catégories.

1. Les unes lui sont transmises « pour information » ou « pour notification ».

Agent d'information du gouvernement, le préfet régional doit lui-même être tenu au courant de tout ce qui intéresse l'économie de sa région. Vers lui doit converger un double courant d'information, partant, l'un

de la région elle même et concernant les relations du préfet régional avec les services locaux, l'autre des administrations centrales, c'est-à-dire secrétariats d'Etat des finances, de l'agriculture, du ravitaillement, de la production industrielle, du travail, des communications. Toutes ces administrations — ou presque — ont désormais des échelons régionaux, des directeurs régionaux de service auxquels elles transmettent directement des instructions ; la région a ainsi créé une coupure dans le circuit administration centrale-services départementaux. Mais elle a introduit par contre un nouveau circuit immédiat administration centrale-services régionaux.

Les lois des 19 avril et 25 août 1941 ont conféré au préfet régional, autorité sur les directeurs de service régionaux. Si une administration centrale communique directement des instructions à son échelon régional — le secrétaire d'Etat à l'agriculture adresse par exemple, une circulaire à ses directeurs régionaux de la production agricole pour leur prescrire d'effectuer un recensement de tels ou tels produits agricoles — le préfet régional, tenu hors du circuit, ignorera jusqu'à l'existence de ce recensement ; d'où impossibilité pour lui d'en surveiller la bonne exécution, de transmettre aux préfets départementaux ses propres instructions à ce sujet, bref d'accomplir sa mission d'informateur et d'animateur ! Spectacle étrange d'un chef ignorant les ordres reçus par ses propres troupes ! Confusion, ordres contradictoires ou inertie totale, tel est le résultat qu'entraînera un tel état de choses. De fait, cette dualité de commandement à l'égard des services administratifs locaux soulève l'une des plus graves difficultés du système régional. C'est pour pallier

à cet inconvénient que toutes les circulaires et instructions envoyées par les administrations centrales à leurs services régionaux sont, en principe, notifiées au chef de la région. La loi du 25 août 1941 en a posé la règle dans son article 5 : « toutes les décisions et instructions d'ordre économique émanant des secrétaires d'Etat dont relèvent ces chefs de services (les chefs de services régionaux) sont notifiées aux préfets régionaux ».

C'est un palliatif et non un remède.

2. D'autres, adressées aux préfets régionaux eux-mêmes « pour exécution », émanent des secrétaires d'Etat économiques qui tout en ayant la possibilité d'adresser immédiatement des injonctions à leurs services régionaux préfèrent parfois les faire transmettre par le canal du préfet régional : deux transmissions parallèles sont évitées, mais le préfet régional tend alors à servir de « boîte aux lettres ».

Aucun plan légal ne paraît présider jusqu'à ce jour au choix de l'un ou de l'autre mode de transmission. Il semble cependant que pour les questions particulièrement importantes, le second soit employé de préférence au premier : il est normal de confier à l'autorité régionale elle-même la responsabilité des problèmes les plus graves de sa région.

b) Tandis que la circulaire ministérielle agit en quelque sorte de haut en bas, du gouvernement vers la région, le *compte rendu* du préfet régional informe l'administration centrale des résultats obtenus par l'exécution de ses instructions.

Il n'y a aucune observation particulière à présenter sur ces comptes rendus, sinon qu'ils traduisent, outre le travail d'exécution, l'effort d'initiative de l'autorité

régionale ; en correspondant directement avec les ministères économiques ou la direction du gouvernement et de l'Etat, l'autorité régionale a le moyen d'attirer l'attention du pouvoir central sur toutes les difficultés qu'elle ne peut résoudre dans le cadre de sa région ; ainsi se manifestera au gouvernement l'activité, l'initiative, l'effort de synthèse d'une administration appelée par la loi à des fonctions quasi gouvernementales.

B. *Les conférences périodiques communes aux secrétariats d'Etat économiques et aux préfets régionaux.*

Rien ne vaut l'action directe. A cette fin, l'article 6 de la loi du 25 août 1941 prescrit « périodiquement, et au moins une fois tous les deux mois, une conférence entre les secrétaires d'Etat désignés à l'article 2 [1], le secrétaire d'Etat à l'intérieur et les préfets régionaux ou les intendants des affaires économiques ». En pratique ces conférences, devenues mensuelles, se réunissent sous la présidence du ministre des Finances ou son représentant. Par suite de la séparation du territoire en deux zones, il se tient mensuellement, jusqu'à présent, deux conférences distinctes l'une pour la zone libre, l'autre pour la zone occupée.

1. Ce sont les secrétaires d'Etat économiques : finances, agriculture, ravitaillement, production industrielle, travail et communications.

Voici, par exemple, d'après le *Bulletin d'information* générale du ministère de l'Intérieur n° 72, un communiqué :

« M. Bouthillier (ministre de l'Economie nationale et des Finances) a présidé mercredi 7 janvier, à Paris, la réunion hebdomadaire du Comité économique interministériel et l'après-midi, la réunion mensuelle des préfets régionaux de la zone occupée et des intendants des affaires économiques. D'importants problèmes ont été examinés, notamment en ce qui concerne les modalités d'application sur le plan régional, des mesures générales, d'ordre social et économique, récemment prises par le gouvernement.

« La question des salaires anormalement bas et diverses autres questions intéressant le ravitaillement et la production industrielle y ont été également étudiées. Le problème du bois, l'une des matières premières essentielle de notre industrie, a été envisagé ».

Leur objet, défini aussi, est de fixer notamment, pour chaque question soumise à examen, « les attributions respectives des administrations centrales et des préfectures régionales ». Elles doivent, éviter ou limiter les conflits de compétence pouvant naître des possibilités de délégation de pouvoir gouvernementaux aux préfets régionaux.

La liste des questions économiques examinées par la conférence est établie en collaboration par les administrations centrales et régionales ; elles peuvent être de toute nature : difficultés de détail ou problèmes de principes. Il est bon, en effet, que les ministres soient en contact avec la réalité et que ces conférences ne se bornent pas à traiter les questions d'un point de vue général et spéculatif. C'est pour le gouvernement, le seul moyen de se rapprocher des faits par l'intermédiaire de ses représentants, de « tâter le pouls » de l'économie, de connaître sans délai les réactions et les effets parfois déconcertants de certaines réformes établies dans des bureaux de ministères.

Sans exagérer, il est permis d'affirmer que ces réunions participent désormais à la vie gouvernementale presque au même titre que les conseils de cabinet. S'il est impossible de donner ici l'ordre du jour précis d'une de ces conférences, il est aisé de dire que les problèmes du vin, du blé, de la fixation des prix, de la mise en œuvre de la Charte du travail, des transports, des jardins ouvriers, des stocks de semences y ont fait sans doute l'objet de discussions. Une telle méthode est digne d'une entière approbation, car elle conduit à des résultats pratiques, appliqués immédiatement.

***

Les développements nécessaires sur les attributions générales du préfet régional, doivent, pour mémoire être complétés sur deux points, ne fût-ce que pour ne pas rendre incompréhensibles par la suite certaines notations.

a) Chef économique de la région, le préfet régional possède aussi des fonctions de police. La création d'une police nationale rattachée au ministère de l'Intérieur a fait de lui le chef de tous les services de police existant dans la région. La loi du 19 avril et le décret du 13 mai 1941 [1] lui ont conféré l'entière responsabilité du maintien de l'ordre. Dans ces fonctions, il est assisté d'un intendant de police. Or, il a été constitué au siège de chaque région une brigade spéciale de police économique placée directement sous les ordres de l'intendant de police. Cette brigade a qualité pour rechercher et relever toutes les infractions d'ordre économique ; elle participe activement à la lutte contre le « marché noir » aux côtés d'autres organismes, et peut agir sur tout le territoire de la région. Par son truchement s'opère entre les services économiques et les services de police une liaison double, puisque le chef commun de ces services est le préfet régional, tandis que les intendants de police et des affaires économiques sont appelés à collaborer dans la poursuite de certaines infractions. Il n'y a donc pas de cloison étanche entre police et économie.

b) Le préfet régional est resté préfet du département chef-lieu de la région. Il eût été extrêmement lourd pour lui d'assurer effectivement les deux fonctions : ou bien le préfet régional, préfiguration du gouverneur, se confinera

1. *J. off.* du 14 mai 1941, p. 2035.

dans un rôle de gouvernement et de haute administration — mais alors il sera bientôt réduit à de simples fonctions transmissives ; ou bien il voudra agir lui-même « manier les hommes » et être réellement le préfet du département, siège de la capitale provinciale. En mars 1941, M. Joseph Barthélemy, qui a étudié la difficulté en son livre *Provinces*[1], préconisait cette dernière solution, en suggérant que le gouverneur soit « fortement assisté dans l'exercice de cette double fonction ». C'est ce qui a été réalisé : le décret du 18 juillet 1941 a créé auprès du préfet régional un poste de préfet délégué comportant[2] la mission d'administrateur du département chef-lieu de la région pour le compte et au nom du préfet régional. Ceci n'empêche d'ailleurs pas le préfet délégué d'être chargé d'autres fonctions par son chef.

Section II

L'intendant des affaires économiques

Il procède aussi de la loi organique du 19 avril 1941.

I

Le titre d'intendant des affaires économiques n'est heureux, ni dans ses termes, ni dans sa composition générale.

Il est incomplet, faute de faire ressortir le caractère régional de ces fonctions.

Il est mal construit, l'expression « Affaires économiques » étant à la fois lourde et imprécise. En réalité,

1. P. 52 à 58.
2. *J. off.*, 10 août 1941, p. 3343 ; cf. également l'arrêté ministériel du 28 février 1942, *J. off.*, 6 mars, p. 920.

il s'agit non d'affaires plus ou moins contingentes, mais de toute l'économie régionale. Si le terme d' « intendant économique » n'eût pas été mieux choisi, il semble que celui d' « intendant régional de l'économie » eût été plus clair et plus français.

Du moins, le titre actuel donne un aperçu du rôle de ce fonctionnaire ; mais que penser du mot « intendant » ? — Il a été visiblement cherché pour ce nouvel organe administratif un nom le distinguant des autres agents administratifs. Création absolument originale ; il n'est pas un préfet ; nommé conjointement par les ministres des Finances et de l'Intérieur, il est recruté exclusivement sur titres (art. 3), c'est-à-dire que sa désignation est faite en dehors de toutes les règles communes de recrutement des services publics. Il « assiste » le préfet régional, il est à ses côtés pour renforcer son action, ou même pour agir à sa place ; il lui tient lieu d'adjoint. Sans doute la loi a-t-elle jugé que le terme d' « intendant » exprimait bien ce caractère.

Par les souvenirs historiques qu'il évoque, ce titre fait de lui un chef ; il est l'intermédiaire entre les directeurs régionaux et le chef de la région elle-même ; il y aurait erreur cependant à vouloir l'assimiler à l'ancien intendant de province, comme à voir dans le préfet régional le gouverneur d'autrefois. Rien ne serait plus faux. Le gouverneur de l'ancien régime avait fini par n'avoir plus aucun pouvoir propre, ni même plus le droit de résider dans sa province. L'intendant des Affaires économiques est en contact immédiat avec toutes les difficultés économiques de la région. Il dispose, suivant les cas, d'attributions plus ou moins étendues ; tout est affaire d'organisation intérieure qui, pour l'instant ne répond

à aucune règle précise. Cependant, bien que représentant le préfet régional pour toutes les questions économiques, il n'a aucun pouvoir réglementaire ; il ne pourrait vraisemblablement pas prendre des arrêtés au nom du préfet régional ; en tout cas, sauf sur quelques points particuliers, il n'a pas d'autorité propre. Aussi ne saurait-il être comparé à l'intendant d'autrefois.

Le titre d'intendant, enfin, introduit une certaine confusion dans l'esprit du public. Jusqu'à la loi du 19 avril 1941, l'intendant était un officier militaire, responsable de l'entretien et de la subsistance des corps de troupe. Lors de leur constitution, les directions civiles du ravitaillement, furent toutes confiées à des officiers du corps de l'Intendance qui prirent souvent le titre d'intendant directeur du ravitaillement.

On voit ainsi des intendants directeurs départementaux et des intendants directeurs régionaux du ravitaillement. Ceux-ci n'ont rien de commun avec les intendants des affaires économiques qui, pour la plupart, ne sont pas d'anciens intendants militaires et qui, en qualité d'adjoints et de représentants du préfet régional demeurent les supérieurs hiérarchiques de tous les services économiques, y compris ceux du ravitaillement. La multiplication des intendants a pour résultat de troubler la compréhension de l'opinion et, parfois, des administrations elles-mêmes.

II

La loi du 19 avril 1941 avait annoncé (art. 4) qu'un décret fixerait le statut et les attributions des intendants des affaires économiques. Ce décret n'est jamais

paru, sans doute parce qu'il a semblé, à bon escient, opportun de soumettre à l'épreuve des faits cette institution absolument originale.

Pour déterminer ces fonctions, il n'est d'autre moyen que de les déduire des principes généraux établis par les lois du 19 avril et du 25 août 1941, de se reporter à certaines dispositions fragmentaires où se trouvent précisées pour quelques cas délimités les fonctions de cette autorité régionale et de recourir à quelques circulaires interprétatives sans caractère obligatoire ou créateur de droit. C'est surtout la pratique administrative qui y aide, sur un terrain très mouvant où il est malaisé de procéder par affirmation.

Un fait frappe l'esprit : l'intendant des affaires économiques a une existence légale — et une existence légale nécessaire — . Nous voulons dire qu'il ne peut y avoir sans lui de préfecture régionale. Il forme avec son chef, le préfet régional, l'encadrement administratif de l'économie de la région.

Cette nécessité légale découle d'une nécessité de fait. Comme l'a souligné M. J. Barthélémy, le préfet régional doit être fortement assisté dans l'exercice de sa mission. Les questions économiques sont parmi les plus complexes et les plus nombreuses, qui surgissent à chaque instant dans le cabinet d'un préfet régional. De toute évidence, celui-ci a besoin d'un collaborateur immédiat, spécialisé. Si la loi ne l'eût fait, la pratique l'aurait contraint à désigner dans son service un fonctionnaire ou un chargé de mission. Mais ce collaborateur occasionnel n'eût pas été doué d'une autorité légale vis à vis des chefs de service régionaux.

Et ceci conduit à la deuxième indication de la loi :

l'intendant des affaires économiques assiste le préfet régional.

Assistant, représentant, adjoint, telle est la place de l'intendant dont il a pu être affirmé qu'il est le préfet régional lui-même.

On ne saurait découvrir dans la loi d'autres précisions.

Les deux hommes, les deux fonctions, vont de concert.

Comme le préfet, l'intendant est l'agent d'une centralisation déconcentrée. Toute proportion gardée, il est à l'égard de son chef ce que ce dernier représente vis à vis du gouvernement. Pourtant il n'est pas un échelon intermédiaire entre le préfet régional et les directeurs régionaux de service, car s'il leur est hiérarchiquement supérieur, c'est en qualité de représentant du préfet.

Nommé par arrêté interministriel, il peut être considéré comme représentant de ce fait l'administration centrale, mais il subit ici un double lien de dépendance. Par rapport à l'administration de l'intérieur, il a le préfet régional pour supérieur ; au contraire, il apparaît, à bon droit semble-t-il, agent local du ministre des finances. En droit et en fait il dépend de ce secrétariat d'Etat ; vis à vis des fonctionnaires locaux de cette administration, il exerce à peu près les fonctions d'un inspecteur et d'un animateur. A vrai dire, sa position exacte manque de définition. Néanmoins, il est permis d'établir un lien d'origine et d'action entre l'intendant et l'administration des finances.

Au contraire, et à la différence du préfet régional il n'est pas un représentant du pouvoir central, du gouvernement tout entier. L'essence de son autorité vient uniquement de ce qu'il assiste le préfet régional.

Quelques textes, après la loi du 19 avril, ont précisé

dans des cas concrets ses attributions en matière de prix et de ravitaillement. L'intendant fait obligatoirement partie du comité régional des prix ou du comité consultatif régional du ravitaillement ; ces indications fragmentaires n'autorisent pas à construire une théorie de sa compétence.

Serait-ce à dire que ses attributions ont été ou sont entièrement fixées par la pratique ? Non, car il existe une instruction ministérielle où l'institution nouvelle a été analysée, détaillée et expliquée : la lettre circulaire adressée le 26 mai 1941 aux préfets régionaux et aux préfets par le vice-président du conseil , ministre de l'Intérieur et par le ministre des Finances. Elle est comme la charte fondamentale des fonctions des intendants des affaires économiques.

Après deux alinéas sur le rôle des préfets régionaux, elle ajoute : « Le préfet régional est assisté dans cette tâche par un intendant des affaires économiques. Celui-ci n'étant pas assujetti aux obligations qu'impose la gestion d'un service d'exécution sera à même d'étudier, dans le cadre régional, toutes les questions relatives à la production et à la distribution, de proposer au préfet régional les solutions qui s'imposeront dans la matière, de veiller à leur exécution, de représenter enfin le préfet régional dans les départements lorsqu'y apparaîtront des difficultés qui doivent être immédiatement résolues. Placé ainsi comme adjoint direct du préfet régional, représentant celui-ci auprès de tous les préfets de la région, l'intendant des affaires économiques apparaîtra comme l'animateur de l'action de l'Etat dans la vie économique régionale et comme le lien nécessaire entre celle-ci et la direction de l'économie générale du pays.

La création, au chef-lieu de la région, par les secrétaires d'Etat à l'Agriculture, au Ravitaillement et au Travail, de directeurs régionaux qui exerceront leur fonction sous l'autorité directe du préfet régional, doit faciliter la tâche de l'intendant des affaires économiques. Cette centralisation lui permettra en effet d'être renseigné de façon permanente sur les diverses activités économiques de la région. Elle lui permettra en outre de s'assurer que les directives données sur sa proposition par le préfet régional reçoivent sur le plan technique une application satisfaisante. De même qu'il assure la liaison entre les divers départements, l'intendant des affaires économiques sera amené à assurer au stade régional la liaison entre les services dépendant des divers secrétariats d'Etat économiques.

Enfin, il est évident que la tâche confiée à l'intendant des affaires économiques l'amènera naturellement à entrer en contact étroit avec les chambres de commerce et les régions économiques. Ce n'est donc pas seulement sur le plan administratif qu'il jouera son rôle d'agent de liaison et d'information. Il sera le lien naturel entre l'Etat et tous les organismes qui tiennent une place de quelque importance dans la vie économique de la région.

Leur institution procède de la volonté du Gouvernement d'inaugurer des méthodes administratives nouvelles et de répondre ainsi au voeu des populations mécontentes, à juste titre, des lenteurs qu'entraîne la solution de questions économiques urgentes par des administrations centrales à la fois trop lointaines et trop systématiques ».

Là, toute l'action pratique des intendants des affaires économiques, la conception même de leur rôle, leur place dans la hiérarchie administrative, leurs relations avec

les services régionaux et les représentants de l'économie régionale, et jusqu'à la forme de leur action, toutes les règles de compétence et tous ces détails d'exécution sur lesquels la loi était restée muette sont exposés de la manière la plus précise.

Les attributions économiques de l'intendant sont celles du préfet régional lui-même, exception faite du pouvoir réglementaire de décision. L'intendant, représentant le préfet régional auprès des préfets départementaux et des chefs de service régionaux, contrôle toutes les branches de l'économie. Par sa mission orientée surtout vers la préparation des décisions préfectorales et la surveillance de leur exécution, il participe de façon indirecte au pouvoir réglementaire du préfet. Il est, par excellence, l'organe centralisateur et animateur de l'économie dans la région ; tandis que le préfet régional agit sur le plan administratif, l'intendant agit techniquement sur le concret, fait passer l'action immédiate avant la théorie, manifeste l'évidente volonté de déconcentration du régime nouveau.

Pour le surplus, l'institution s'élabore et se définit par l'expérience.

Toutefois, il existe un domaine où l'intendant des affaires économiques paraît doté d'une compétence particulière : certaines instructions semblent lui conférer le droit de faire appel au concours des services locaux des finances pour l'exécution de décisions urgentes. Si, dans un tel cas, il jugeait indispensable d'adresser au nom du préfet régional une injonction à ces agents locaux, ceux-ci seraient disciplinairement tenus d'exécuter cet ordre. La question se rapproche des anciens pouvoirs dévolus aux intendants de province en matière financière.

III

Reste à faire saisir sa liaison avec le pouvoir central. Elle s'opère évidemment par l'entremise du préfet régional. Elle implique en outre, à côté de cette liaison par personne interposée, des rapports directs.

Aux réunions périodiques des secrétaires d'Etat économiques et des préfets régionaux, la loi du 25 août 1941 (art. 6) a prévu explicitement la participation des intendants. Pratiquement, les intendants y assistent en général au côté des préfets que la loi leur donne d'ailleurs pouvoir de représenter.

D'autre part, l'habitude s'est établie de réunir les seuls intendants pour poursuivre en commun l'étude de questions techniques en des conférences qui sont le complément naturel des grands réunions interministérielles.

Il va sans dire que ce contact personnel entre les intendants et le pouvoir central, et plus particulièrement avec le ministère des Finances, se complète par le jeu habituel des circulaires et des comptes-rendus, un peu restreint dans ce cas par le caractère des fonctions des intendants, adjoints aux préfets régionaux. Rien n'empêcherait le ministère des Finances de confier en tous cas, aux intendants des affaires économiques, le soin de promouvoir et de contrôler une mesure d'ordre proprement financier.

CHAPITRE II

LES RAPPORTS ADMINISTRATIFS DES PRÉFETS RÉGIONAUX ET DES INTENDANTS DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES AVEC LES CADRES DE L'ÉCONOMIE DANS LA RÉGION

Ce chapitre pourrait presque se borner à une énumération. Il peut être raccourci, il doit être écrit, pour centrer avec exactitude la place du préfet régional et de son adjoint dans la région, et fixer une situation dont l'homme de la rue, critique plus qu'observateur, ne se doute guère.

La création des régions administratives a rencontré une organisation antérieure qui, pour partie, fonctionnait déjà dans un cadre régional, et pour une autre était axée sur le département seul. D'autre part, depuis l'institution des préfets régionaux, les tendances nouvelles de l'économie française se sont précisées et des organismes régionaux ajoutés aux services préexistants.

De là, un enchevêtrement d'institutions d'origine et de but différents, une machinerie complexe dans laquelle l'intervention des représentants régionaux du pouvoir central doit s'efforcer d'introduire l'ordre et l'unité d'action.

Trois grands courants partagent cette masse confuse d'organismes divers et les rattachent chacun à leur origine propre.

Les uns procèdent immédiatement du pouvoir étatique et participent directement à l'administration. Ce sont les cadres administratifs de l'Economie, tous les services régionaux des administrations centrales ayant ainsi que leurs annexes départementales, au premier chef, la qualité de services publics, ou de portions détachées de tels services.

Les autres, originalement, ont pris naissance dans la conception nouvelle qui préside aux destinées de l'économie. A mi-chemin entre le droit public et le droit privé, ils composent les cadres corporatifs ou semi-corporatifs de l'économie régionale, tout en étant profondément imprégnés de principes étatistes.

Les derniers ilôts de résistance des anciennes institutions libérales, vestiges toujours actifs d'une conception pour certains périmée, ont dû subir bon gré, mal gré, les nécessités de l'heure et s'adapter à une tâche pour laquelle ils n'étaient pas faits. Ce sont les éléments libres de l'économie.

Section I

Les cadres administratifs de l'économie régionale

Ce sont les services locaux des administrations centrales. Leur réunion forme l'administration régionale proprement dite, considérée au point de vue économique. Avec leur spécialisation, ils ont été, selon les lois des 19 avril et 25 août 1941, pour la plupart réorganisés à l'échelon régional, tout en conservant leur ancienne structure départementale.

1° *Agriculture.*

Deux lois du 3 février 1942[1], ont eu pour objet, l'une la création des directions régionales de la production agricole, l'autre la réorganisation des directions départementales des services agricoles.

A. — Direction départementale des services agricoles. — Cette institution apparue pour la première fois en 1879, sous forme de chaires départementales d'agriculture (loi du 15 juin 1879) transformées plus tard en services administratifs, poursuivait, par la loi du 21 août 1912, surtout une mission d'enseignement, de propagande et de vulgarisation.

Petit à petit son importance s'accrut au fur et à mesure que l'Etat prenait plus nettement conscience de ses devoirs envers l'agriculture.

Ainsi que le fait remarquer le rapport prédédant la loi du 3 février 1942, les directeurs des services agricoles au lendemain de la Grande Guerre, et avec l'aide des chambres d'agriculture, s'étaient consacrés à intensifier la production agricole dans leur circonscription, puis furent appelés à une mission d'orientation économique, en même temps qu'étaient promulguées certaines lois prescrivant par exemple, des limitations d'emblavures, des arrachages obligatoires, etc... La réorganisation de l'économie, due à la présente guerre, a fait de ces directions à la fois « le conseiller et le contrôleur, à titre de commissaire du gouvernement, de nombreux organismes nouveaux, groupements divers de répartition, bureaux départementaux, union régionale corporative ». La loi du 3 février 1942 a eu pour objet de les adapter à ces

1. *J. off.*, du 6 février 1942, p. 530.

fonctions nouvelles et principalement d'en faire « la cheville ouvrière de la répartition des contingents d'imposition en denrées agricoles nécessaires au ravitaillement du pays » sans diminution toutefois de leurs fonctions antérieures de conseil et d'enseignement. Pour le surplus, la loi modifie la composition des services ; l'essentiel était ici d'en bien comprendre la portée.

B. — Direction régionale de la production agricole. — En exécution des lois des 19 avril et 25 août 1941 et du 16 décembre 1941 sur la création d'un commissariat aux ressources agricoles, la deuxième loi du 3 février 1942 a prévu au siège de chaque région, la constitution d'une direction régionale de la production agricole, échelon régional du ministère de l'Agriculture. Le directeur régional, chef de service placé sous l'autorité du préfet régional et de son adjoint, débarrassé des charges d'une direction départementale, a désormais pour fonction d'organiser et d'arrêter la production agricole dans sa région, de préparer la mobilisation des ressources, sa commercialisation, la répartition des contingents d'imposition, et d'opérer les liaisons avec les services du Ravitaillement. Mission purement technique mais faisant intervenir les services dans des problèmes intéressant au plus haut point le ravitaillement de la population.

A la tête de circonscriptions spéciales, généralement centrées sur le département, *les ingénieurs en chef du Génie rural*, chefs des services locaux d'un corps de fonctionnaires créé le 10 juillet 1926, avaient pour charge de contrôler et de promouvoir les travaux ruraux entrepris dans leur ressort. Un arrêté du secrétariat d'Etat à l'Agriculture en date du 27 septembre 1941, publié à l'*Officiel* le 21 janvier 1942, a remanié la compo-

sition des circonscriptions — la plupart des circonscriptions comprennent deux ou trois départements, — afin de la mettre en accord avec les régions administratives nouvellement créées. A la tête de chaque groupe régional, est désormais placé un *ingénieur en chef régional.*

C. — Conservation des forêts. — Très vieille institution, chargée de la gestion et de la protection des intérêts de l'Etat, des communes et des établissements publics, propriétaires forestiers, sa compétence matérielle et territoriale, en sa forme moderne, date de la publication du Code forestier[1]. L'ordonnance royale du 1er août 1827[2] forme la charte de son organisation.

A la tête des conservations forestières sont placés des fonctionnaires spécialisés, les *conservateurs des forêts,* dépendant de la direction générale des forêts, elle-même rattachée successivement aux ministères des Finances, du Commerce et enfin de l'Agriculture. Au nombre de 35 en 1888 (décret du 14 janvier 1888), ils viennent d'être portés à 47 par le décret du 10 juillet 1941[3]. Bien que leur nombre dépasse de plus du double celui de nos 17 régions administratives, le législateur s'est efforcé de les adapter aux nouvelles circonscriptions territoriales de la France. Il n'est pas possible de faire coïncider exactement ces deux ordres de division territoriale dont l'un est basé sur des considérations purement techniques, dépassé par l'autre.

Tandis que le nombre et l'étendue des conservations forestières variaient en fonction de la réorganisation administrative, la compétence des conservateurs subissait elle-même une extension notable.

1. Loi du 21 mai 1821.
2. *Bulletin des Lois,* 8e sem. B. 178, n° 6759.
3. *J. off.,* du 30 juillet 1941, p. 3191.

La loi du 13 août 1940[1] et ses différents règlements d'application (en particulier le décret du 21 octobre 1940[2]) leur ont confié le contrôle et l'animation de la production forestière. On comprend l'intérêt que portait le législateur à la production du bois, matière de remplacement par excellence. Il a donc été constitué auprès de chaque conservateur et placé sous son contrôle immédiat un organe semi public, le « Groupement interprofessionnel forestier ». Composé de délégués des organisations professionnelles et des coopératives de propriétaires, ce groupement semi-corporatif rassemble les représentants de tous les intérêts en cause. Il a désormais la charge d'établir le bilan des stocks, des besoins et des ressources, de développer la production, répartir les produits, et contrôler l'exécution de ses propres décisions, en surveillant enfin le prix des bois. Rattaché à un Comité central institué sur le même modèle auprès du ministère de l'Agriculture, il jouit d'un pouvoir réglementaire à l'égard des producteurs, commerçants, acheteurs, industriels, transformateurs ou distributeurs. Il possède un organe d'exécution, le Comité de gestion, où collaborent des représentants de l'administration, des propriétaires et des exploitants forestiers. En fait, le conservateur des Forêts tient lieu de commissaire du Gouvernement auprès de cet organisme ; par un contrôle plus ou moins étendu, il peut arriver à en assurer réellement la haute direction. Ainsi agit l'Etat sur cette branche de l'économie.

Or, il faut sans cesse y revenir, la création des régions administratives a superposé au système établi par la

1. *J. off.*, du 21 août 1940, p. 4748.
2. *J. off.*, du 22 octobre 1940, p. 5373.

loi du 13 août 1940, un représentant unique du Gouvernement, un chef de toute l'Economie régionale : le préfet régional a désormais sous son autorité les conservateurs des forêts exerçant leur mission dans sa région. C'est par l'entremise de son adjoint, l'intendant des affaires économiques qu'il assumera vis à vis du conservateur et du groupement forestier, ses fonctions de chef. Pratiquement, c'est lui, ou le préfet départemental intéressé qui prendra les décisions réglementaires nécessaires sous forme d'arrêté. On verra ainsi une construction semi-corporative passer petit à petit sous la coupe de l'administration. Le préfet régional sera l'agent de l'étatisme dans l'économie forestière, comme il le devient du fait des circonstances, dans toutes les autres branches de l'économie.

2° *Ravitaillement.*

Dans chaque département, la loi du 7 décembre 1940[1] institua des directions départementales, services extérieurs du secrétariat d'Etat au Ravitaillement. En application de la loi du 19 avril 1941, des directions régionales ont été placées au siège de chaque région.

a) *Les directions départementales du ravitaillement* sont chargées de l'application de tous les textes relatifs à cette matière, de l'approvisionnement de la circonscription, de la surveillance générale de la législation sur le rationnement et la circulation des denrées ou produits alimentaires. La loi du 23 octobre 1941 les a chargées en outre de la réalisation des contingents de livraisons de denrées imposées à chaque département dans le cadre du contingent régional. A elles revient la mission de mettre en

1. *J. off.*, du 14 décembre 1940, p. 6114.

œuvre tout ce mécanisme complexe, et la liaison directe avec le public.

Auprès de chacune d'elles fonctionnaient des organismes locaux d'achat et de répartition : les groupements d'achat et de répartition de produits alimentaires, se livrant à des opérations commerciales, et des organismes semi-corporatifs, échelons locaux des bureaux nationaux du Ravitaillement : les bureaux départementaux, organes de répartition.

b) Les directions régionales sont des organes coordonnateurs.

La loi du 23 octobre 1941, sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental, a modifié cette structure.

Signalons simplement, pour l'instant, que les directions départementales et régionales du ravitaillement, services purement administratifs, sont maintenues avec une compétence accrue. Les comités centraux du ravitaillement prennent la place des bureaux nationaux. Ils possèdent désormais des *délégués régionaux* et des *délégués départementaux*. Les groupements d'achat et de répartition sont remaniés, avec des échelons nationaux, régionaux et départementaux. Un organisme de conseil est créé dans la région : le comité consultatif régional du Ravitaillement ; des comités consultatifs sont également constitués dans les départements.

En bref, une lourde machinerie administrative est mise en route. Dans la région, elle est en principe subordonnée à la haute direction du préfet régional.

3° *Finances.*

Finances et Trésor ont gardé dans les départements, leurs cadres habituels : Contributions directes, Contribu-

butions indirectes, Enregistrement, Domaine et Timbre, Trésorerie générale, etc...

Aucun échelon n'a été créé. L'administration des Finances conserve ainsi un aspect relativement indépendant, selon une lointaine tradition.

Cependant, certaines directions locales étendent leur compétence à plusieurs départements : la direction des Contributions indirectes de Clermont-Ferrand par exemple a, dans son ressort, le Puy-de-Dôme et le Cantal.

D'un autre côté, huit décrets du 2 avril 1942[1] ont étendu notablement les pouvoirs de décision des directions financières locales, en matière gracieuse et contentieuse. L'effort réel de déconcentration qu'ils impliquent, parallèle à celui qui a inspiré la constitution des régions, n'aboutit guère, par rapport au préfet régional, qu'à lui ménager une action très lointaine de contrôle. L'intendant des affaires économiques, seul fonctionnaire régional du ministère des Finances, pourrait par contre, dans l'avenir, devenir l'organe de coordination entre ces services.

4° *Economie générale et prix.*

La loi du 21 octobre 1940 modifiée par celle du 27 juin 1941, a conféré aux préfets régionaux des pouvoirs de taxation, avec l'assistance des intendants des affaires économiques.

Auprès du préfet régional siège un conseil administratif, le *comité régional des prix*, créé le 27 juin 1941, héritier des anciens pouvoirs de taxation des comités départementaux de surveillance des prix.

D'un autre côté, dans chaque département existe un

1. *J. off.*, du 8 avril 1942, p. 1337 et suiv.

corps d'agents de contrôle, dépendant du service central des prix, et chargé plus particulièrement de la recherche et de la répression des infractions. Au-dessus des *chefs de service départementaux de contrôle des prix* a été constitué, en application de la loi du 19 avril 1941, une direction régionale. La loi de finances du 31 décembre 1941 [1] a donné au service une appellation nouvelle : devenu *service général de contrôle économique*, il est appelé à centraliser et à coordonner les missions de surveillance confiées à de trop nombreux organismes de police et de répression. L'intendant des affaires économiques, pour le compte du préfet régional, exerce une autorité immédiate sur ce service qui est son principal instrument d'action. Néanmoins une dépendance étroite relie les directions régionales au service central de contrôle économique. C'est une autre preuve de la double liaison régionale et nationale qui caractérise notre organisation administrative présente.

5° *Production industrielle.*

Les lois du 12 juillet 1940 [2], du 10 février 1941 [3] et du 30 avril 1941 [4] modifiée par la loi du 7 juillet 1941 [5], ont conféré au secrétariat d'Etat à la Production industrielle les anciennes attributions au ministère du Commerce et de l'Industrie.

Actuellement à l'échelon central, ce département ministériel comporte deux secrétariats généraux. Celui de l'énergie compte cinq Directions : celles des mines,

1. *J. off.*, du 1er janvier 1942, p. 2.
2. *J. off.*, du 13 juillet 1940, p. 4521.
3. *J. off.*, du 11 février 1941, p. 674.
4. *J. off.*, du 8 mai 1941, p. 1953.
5. *J. off.*, du 10 juillet 1941, p. 2887.

de la sidérurgie, de l'électricité, des carburants et des bâtiments et matériaux de contruction. Le Secrétariat général de l'industrie et du commerce intérieur comprend les Directions des industries mécaniques et électriques, des industries chimiques, des industries des textiles et des cuirs, du commerce intérieur.

A chacune de ces directions sont rattachés des services extérieurs locaux : on rencontre dans chaque arrondissement minéralogique un *ingénieur en chef des Mines* qui représente également la Direction de la sidérurgie ; dans chaque circonscription, un *ingénieur chef de circonscription des carburants*, un *ingénieur chef de circonscription des bâtiments et travaux publics* (celui-ci rattaché actuellement à l'Administration centrale de l'équipement national), un *délégué régional de l'artisanat*, un *ingénieur délégué régional de la Direction des industries mécaniques et électriques*, un *ingénieur délégué régional de la Direction des textiles et des cuirs*, un *délégué de la Direction du commerce intérieur, agent régional des transports.*

De la sorte, l'organisation des services extérieurs de la Production industrielle est toute entière constituée dans le cadre régional, correspondant généralement aux régions administratives. La loi du 30 avril 1941 n'a pas pu ne pas tenir compte des institutions créées par celle du 19 avril 1941. Parallèlement à cet effort de déconcentration, elle a eu une action nettement centralisatrice, en groupant tous ces chefs de service régionaux sous l'autorité de seize inspecteurs généraux de la Production industrielle, qui sont affectés chacun à une circonscription régionale et dont l'action coordinatrice est analogue à celle des autres directeurs régionaux. Bien entendu, l'inspecteur

général de la Production industrielle, comme tous les autres directeurs régionaux de services dépendant des secrétariats d'Etat économiques, reste soumis à l'autorité directe du préfet régional, ou à celle de son représentant, l'intendant des affaires économiques.

Il n'est pas indifférent de considérer un peu le rôle général de l'inspecteur général de la Production industrielle. Service technique à l'échelon gouvernemental, le secrétariat d'Etat à la Production industrielle reste service technique à l'échelon régional. L'inspecteur général exécute les mesures, procède aux enquêtes prescrites par son service central, mais surtout recueille les suggestions éventuelles des administrations locales, des organismes corporatifs, des industriels, commerçants, usagers et artisans sur les questions dépendant des attributions du secrétariat d'Etat et classées d'après l'énumération des Directions spécialisées que nous avons donnée plus haut. Il doit donc se tenir normalement en rapport avec les différents organismes économiques de la région (chambre de commerce, région économique) pour autant que ces organismes s'occupent de questions techniques. Par contre, certains ont voulu voir en lui le fonctionnaire responsable de la politique économique de la région ; cette conception trop compréhensive dépasse certainement les attributions d'un organe technique. Le seul responsable de la politique économique régionale, c'est le préfet régional, assisté de l'intendant des affaires économiques. Au surplus la politique économique comporte des questions sociales ou de prix qui échappent certainement à l'action directe de l'inspecteur général. Il est des difficultés d'interprétation fatales lorsque des institutions se créent.

A côté du secrétariat d'Etat à la Production industrielle, sous sa dépendance, fut créé par la loi du 12 septembre 1940, l'Office central de répartition des produits industriels, avec un certain nombre de sections spécialisées par matières dont quelques-unes seulement ont un échelon régional. L'inspecteur général de la production industrielle est en quelque sorte le commissaire du Gouvernement auprès de ces échelons, par l'intermédiaire des délégués régionaux des directions intéressées.

De même, les comités provisoires d'organisation de la loi du 16 août 1940 ont parfois des représentants régionaux que l'inspecteur général contrôle également. En somme il est, dans la région, le technicien de l'étatisme industriel et commercial dont le préfet régional assure la haute direction.

6° *Travail.*

Réorganisée par la loi du 31 octobre 1941 [1], l'Inspection du Travail et de la Main d'œuvre représente auprès des autorités administratives locales le secrétaire d'Etat au Travail. Dans chaque préfecture régionale, un *inspecteur divisionnaire, directeur régional du Travail et de la Main d'œuvre,* contrôle l'exécution des lois sociales et coordonne l'activité des services départementaux avec l'assistance d'un ou plusieurs adjoints. Deux cent cinquante quatre inspecteurs du Travail et quarante-cinq inspectrices répartis dans les départements sous l'autorité de certains d'entre eux chargés des fonctions de directeurs départementaux, assurent la liaison avec les autorités départementales et les entreprises industrielles.

1. *J. off.*, du 19 novembre 1941, p. 4958.

Comme chef de service régional, l'inspecteur divisionnaire est soumis à la double action du préfet régional et de l'intendant des affaires économiques.

— D'autre part, le placement des travailleurs, autrefois laissé aux soins d'offices départementaux ou de bureaux municipaux de placement sans liaison directe avec le ministre du Travail, a été confié par la loi du 11 octobre 1940[1] à des *Offices régionaux et départementaux* de placement, contrôlés techniquement et financièrement depuis la loi du 31 octobre 1941 par les directeurs régionaux et départementaux du Travail et de la Main d'œuvre.

— En outre, le *Commissariat à la lutte contre le Chômage* créé par la loi du 11 octobre 1940[2] au ministère du Travail pour établir un programme de travaux et d'emploi de la main d'œuvre en chômage recensée par ses soins centralise la direction de tous les organismes chargés d'un service d'encadrement de chômeurs ou de travailleurs sans emploi (travailleurs étrangers et jeunes chômeurs) et possède des services régionaux, dits inspections provinciales.

— Pour être complet il nous faudrait encore parler des circonscriptions régionales des assurances sociales modifiées par le décret du 19 août 1940 mais nous arrêterons là ces énumérations.

7° *Communications.*

C'est une administration plusieurs fois centenaire qui est représentée dans chaque département par un ingénieur en chef des Ponts-et-Chaussées préposé à toutes les questions de transports. Il n'existe pas encore de

1. *J. off.*, du 27 et 28 octobre 1940, p. 5445 et 5453.
2. *J. off.*, du 29 octobre 1940, p. 5461.

service régional des communications, exception faite des agents régionaux des transports déjà cités, et des inspections principales de la S.N.C.F. qui ne sont pas à proprement parler des services administratifs [1].

Ce résumé sommaire des principaux cadres administratifs de l'économie placés à la disposition des préfets régionaux par les lois des 19 avril et 25 août 1941 et par les textes subséquents donne l'idée d'un alignement progressif des services administratifs locaux sur la conception régionale traduite par la loi du 19 avril. Cette évolution n'est pas terminée. Tant qu'elle sera incomplète, se produiront fréquemment des heurts dans la machinerie administrative. Néanmoins, les préfets régionaux peuvent déjà jouer d'un imposant clavier de fonctionnaires spécialisés pour atteindre l'économie de leur région.

Afin d'assurer au préfet régional les moyens d'exercer sur ces fonctionnaires un contrôle strict et efficace, la loi du 11 août 1941 [2] lui a donné d'importants pouvoirs disciplinaires. Il peut, pour des motifs d'ordre public, suspendre les fonctionnaires et agents de l'Etat quels que soient leur rang ou leurs fonctions, pourvu que leur activité s'exerce à l'intérieur de la région. Il doit rendre compte immédiatement au vice-président du Conseil [3] et au secrétaire d'Etat intéressé des mesures de suspension prises par lui ; il peut en même temps proposer à l'administration centrale la révocation des fonctionnaires frappés de suspension, par application de la loi du

1. Les circonscriptions des inspecteurs généraux des Ponts et chaussées qui contrôlent les ingénieurs en chef ne coïncident pas avec les régions administratives.
2. *J. off.*, du 12 août 1941, p. 3365.
3. Aujourd'hui, au Chef du Gouvernement.

17 juillet 1940[1]. Bien mieux, il dispose de pouvoirs semblables à l'égard des agents des départements, communes et établissements publics de la région ; il est seulement tenu dans ce cas d'informer les préfets intéressés et de rendre compte au ministre de l'Intérieur. Il ne s'agit pas là d'une loi de circonstances, car la loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils et des établissements civils de l'Etat a précisé dans son article 112 que la procédure disciplinaire prévue à son titre IV ne fait pas obstacle à l'application de la loi du 11 août 1941. L'importance des pouvoirs disciplinaires conférés au préfet régional lui donne donc des moyens de sanctions parallèles à l'ampleur de son action.

Section II

Les cadres corporatifs ou semi-corporatifs de l'économie régionale

L'étatisme n'a pas encore envahi l'économie toute entière. Il semble même rejeté, comme principe idéal d'économie dirigée.

« Dans la faillite universelle de l'économie libérale, presque tous les peuples se sont engagés dans la voie d'une économie nouvelle...

« Deux principes essentiels nous guideront : l'économie doit être organisée et contrôlée ». Ainsi disait le chef de l'Etat dans un message du 11 octobre 1940.

Contrôlée ? Par l'Etat évidemment, seul capable de faire respecter le bien commun. Organisée par qui ? par l'Etat ? C'est la solution du dirigisme étatique appli-

1. *J. off.* du 18 juillet 1940, p. 4537.

qué intégralement dans certains pays étrangers. Si l'Etat ne peut où ne croit pas devoir en assumer la charge, c'est alors à la profession elle-même de s'organiser, et l'on aboutit au dirigisme corporatif.

Voilà, semble-t-il, la ligne de conduite choisie par le nouveau régime. Le discours du Maréchal Pétain, adressé le 8 juillet 1941, aux conseillers nationaux, membres de la commission de la Constitution[1], prouve que la charte des corporations, pivot de l'économie, tiendra sa place dans la future constitution française.

Cette tendance corporatiste s'est manifestée dans la plupart des branches de l'économie et toutes les grandes lois économiques du nouveau régime ont mis en place des organes corporatifs ou semi-corporatifs investis souvent de mission directrice et dotés de pouvoirs réglementaires.

La loi du 16 juillet 1940 sur l'organisation provisoire de la production industrielle et les comités d'organisation professionnelle, la loi du 2 décembre 1940 sur l'organisation corporative de l'agriculture, la loi du 4 octobre 1940 dite « Charte du Travail », et relative à l'organisation sociale des professions, la loi du 23 octobre 1941 sur l'organisation du ravitaillement, enfin de nombreux textes de détail, tendent à faire du corporatisme l'un des fondements de l'économie nouvelle.

La chose n'est pas nouvelle, dira-t-on ; déjà sous l'empire de la loi du 25 février 1927 (livre III du Code du Travail), les syndicats professionnels s'étaient multipliés ; leur objet propre était d'organiser la profession. L'immense mouvement du syndicalisme apparaissait comme un corporatisme naissant ; vue inexacte

1. *B.I.G.*, nº 86, p. 82 à 86.

d'ailleurs, car les syndicats ne possédaient pas le pouvoir réglementaire autonome, reconnu par la loi qui est le signe distinctif de la corporation ; ils n'ont pas été supprimés ; ils existent légalement. Ce sont de ces vestiges d'une économie indépendante dont il subsiste encore des témoins régionaux. Mais, à côté d'eux, les nouveaux organes corporatifs sont, en face du préfet régional, des corps participant à l'autorité publique, munis de pouvoirs propres. Il n'est pas déraisonnable d'imaginer que leur indépendance vis à vis de l'Etat ou de son représentant ne risque de transformer en antagonisme leur collaboration avec les pouvoirs publics.

Voici, quoi qu'il en soit, quelques uns de ces cadres corporatifs avec lesquels le préfet régional doit entrer en relation, sans en avoir la tutelle, ni la surveillance directe :

1° Pour l'*agriculture* (loi du 2 déc. 1940) :

— Les unions régionales et départementales, ou les organisations provinciales de la corporation agricole.

— Les syndicats agricoles corporatifs locaux.

— Les groupements agricoles professionnels spécialisés.

2° Pour le *ravitaillement* (loi du 23 octobre 1941) :

— Les délégués régionaux et départementaux des comités centraux du Ravitaillement.

— Les groupements régionaux et départementaux d'achat.

3° Pour la *production industrielle* (loi du 16 août 1940) :

— Les délégations régionales des comités provisoires d'organisation.

4° Pour l'*économie sociale* (loi du 4 octobre 1941) :

— Les organismes sociaux de la Charte du Travail,

en voie de constitution : unions professionnelles régionales, comités sociaux régionaux organisés par famille professionnelle ; comités sociaux interprofessionnels régionaux ; comités sociaux des grandes entreprises.

5° Pour les *transports* (décret du 12 avril 1941, à titre indicatif) :

— Les services interdépartementaux des transports de marchandises.

Section III

Les éléments libres de l'Economie

En pleine période de transition, il ne faut pas s'étonner de voir des institutions, libérales par leur origine, coexister dans la région avec une organisation autoritaire de l'économie : anciens syndicats professionnels dont quelques-uns sont organisés en fédérations régionales plus ou moins axées sur les nouvelles régions administratives ; syndicats de représentants de commerce ; syndicat d'hôteliers, etc... La loi du 16 août 1940 donne d'ailleurs aux comités d'organisation un droit de regard sur ces syndicats, organes locaux de conseils, anciennes assemblées consultatives dont la place n'est pas encore bien définie dans la réforme de structure qui s'élabore sous nos yeux. Ils ont gardé en principe leur composition et leur activité premières. Voici, par exemple, ces corps consulaires, les chambres de commerce qu'une antiquité plusieurs fois centenaire a ancré dans les mœurs et dans les traditions françaises ; les régions économiques, sœurs cadettes des précédentes, qui ont donné en partie leur forme extérieure, leur limite territoriale aux régions

administratives ; les chambres des métiers, porte-parole de l'artisanat organisé ; enfin les chambres régionales d'agriculture de la loi du 2 décembre 1940 qui prendront la place de leurs homonymes créées le 3 janvier 1924.

Quel est le sort réservé à ces institutions? Quelques récents projets pourraient bien les faire disparaître par voie d'absorption. Appuyés sur un passé glorieux ils sauront certainement se défendre.

Pour l'heure, ils entretiennent probablement avec les représentants régionaux de l'Etat des relations courtoises de bon voisinage... Faut-il croire qu'il ne s'y mêle jamais d'un côté ou de l'autre, quelques grains de méfiance ?

TROISIÈME PARTIE

L'action des représentants du pouvoir central sur les divers problèmes de l'économie

CHAPITRE PREMIER

LES TENDANCES DE L'ÉCONOMIE NOUVELLE

I

Dans une conférence d'information donnée le 3 juillet 1941 à Paris sous les auspices de l'Ecole Supérieure d'Organisation professionnelle, M. Louis Baudin, professeur à la Faculté de Droit de Paris, dressait en une large fresque le tableau plutôt sombre de l'Economie française en évolution [1].

Remontant assez loin le courant des idées générales, il montrait comment, aux certitudes « définitives » des premiers économistes, avait vite succédé le doute, effet de « ce balancement des idées qui fait avancer la science par une série d'actions et de réactions » [2]. Confiant malgré tout dans la valeur de la science économique et dans la persistance de certaines grandes lois, il ne pouvait pourtant nier ces innombrables fluctuations de doctrines qui, avant la guerre actuelle, avaient déjà conduit à la confusion la plus complète des théories et des esprits. En cet état des choses et des idées, admettant comme

1. Louis Baudin « *L'évolution récente de l'économie française*, publiée dans *L'organisation économie actuelle*, Brochure du Centre d'Information interprofessionnelle, Paris, 1941.
2. *op. cit.*, p. 4.

définitif le rejet du manchestérianisme libéral et du socialisme véritable, il semblait adopter pour sa part un système mixte, « un individualisme modéré et rénové » sorte de juste milieu entre des extrêmes insoutenables. Il y avait un peu d'imprécis en une telle formule.

Pour le conférencier, deux systèmes se présentaient au choix de l'économiste : le corporatisme, économie « de groupe », où l'individu est encadré dans sa profession, théorie attachante mais d'application difficile, car « en matière de corporation, ce qui existe n'est pas souhaitable et ce que nous souhaitons n'existe pas »[1].

A l'opposé, l'économie « dirigée », définie parfois sous le nom barbare de « directionnisme », fait de l'Etat le régent de l'économie. Mais là encore la confusion apparaît dès que l'on cherche à préciser la forme propre de l'encadrement étatique. Etatisme absolu — bien proche du socialisme ; néo-libéralisme qui, tout en respectant l'individu cherche à modeler son activité sur le rythme intangible de l'économie. Ces doctrines se heurtaient et se heurtent encore sans qu'il soit possible de juger de quel côté se trouve la raison. Or cette confusion des principes avait conduit à des essais divergents d'application pratique dont nous payons les erreurs : théories de l'abondance, du pouvoir d'achat, théorie de la direction monétaire, essayées sans succès, les unes après les autres.

L'histoire tragique de notre dépréciation monétaire avait traduit le reflet de ces néfastes expériences. Les vains efforts de l'Etat depuis 1937 n'avaient pu juguler la hausse constante des prix. La liberté du commerce et de l'industrie fut petit à petit submergée sous la masse des ententes et des cartels. L'Etat lui-même en était arrivé

1. *Op. cit.*, p. 7.

à créer de véritables monopoles sous la forme d'une protection légale d'intérêts existants : (la réglementation de l'industrie de la chaussure, citée par M. Baudin, en est un des meilleurs exemples).

Déséquilibre entre l'offre et la demande ; conséquences économiques de la dénatalité à laquelle on cherchait un remède sans voir le côté moral du problème ; abandon de la terre ; fuite des capitaux devant l'instabilité de la monnaie ; nervosité des marchés financiers ; incertitude des échanges internationaux ; tâtonnements et incohérence des interventions étatiques dans les problèmes de la production ; maladresse inefficace des réformes sociales ; multiplication des conflits du travail ; accentuation de l'inégalité des classes ; gaspillage public attribuant aux dépenses budgétaires de 1939 58 % environ du revenu national... Voilà le bilan du chaos doctrinal dressé par M. Baudin.

II

En fait, dans le désarroi complet de l'économie, avaient surgi à la veille de la guerre quelques essais de mise en ordre. La guerre elle-même, en confiant à l'Etat l'autorité absolue sur tous les éléments actifs de la nation, accentua cette tendance : contrôle des changes, des profits, des prix, des ventes, des transports, orientation de toute la production vers la guerre, rationnement enfin, autant d'essais, d'occasions ou de moyens propres à discipliner l'économie sans porter atteinte au principe de la liberté commerciale et industrielle, inscrit en quelque sorte dans notre constitution coutumière. L'armistice de juin 1940, en renversant la situation intérieure et extérieure du Pays, provoqua une

tentative de reconstruction fondamentale. Cette tentative s'est faite à double face.

— En un sens, l'urgence des difficultés entraînait un rejet des conceptions doctrinales ; l'opportunisme économique l'emportait, par force, sur les théories abstraites. Parfois certaines solutions nécessaires ne seraient que de nouveaux chaînons ajoutés à une évolution antérieurement amorcée. Parfois serait créée de toute pièce une construction économique encore inédite. On parait au plus pressé ; lois après lois, retouches après retouches, lentement surgissait du chaos le nouveau visage de l'économie française. Pragmatiste plus que doctrinaire, elle se détachait peu à peu de tout son passé ; mondiale elle devenait autarcique ; libérale, elle se voyait dirigée. Au laisser faire, au laisser-créer (certains diront au laisser-aller), succédait un encadrement rigoureux de la production et des professions. La répartition des matières premières raréfiées brisait la liberté des échanges. L'initiative individuelle cédait le pas à l'orientation étatique. La fixation des prix par voie d'autorité violait la loi de l'offre et de la demande. Tout ce qui semblait indissolublement lié à une certaine forme « raisonnable » de l'économie disparaissait sous les coups d'une révolution économique infiniment plus importante que n'importe quelle révolution politique. Il y a quelques années MM. Gide et Rist écrivaient que « l'action constante de l'intérêt personnel, la liberté comme base d'une politique rationnelle nous apparaissent comme des acquisitions définitives »[1] ! Comme le marquis d'Argenson l'affirmait jadis, « tout est révolution en ce monde »[2], surtout dans le domaine économique !

1. *Histoire des doctrines économiques*, p. 120.
2. *Op. cit.*, p. 19.

— Mais en même temps que cette refonte fragmentaire de l'économie, le besoin évident d'une ligne de conduite se faisait jour à tous les yeux. S'il est bien de construire au fur et à mesure des nécessités — comment mieux adapter les institutions aux exigences du temps présent ? — il est indispensable d'introduire une harmonie dans la construction d'ensemble d'un plan général.

Les premières lois économiques du régime laissaient apparaître clairement une hésitation entre deux voies possibles. Il y avait trois grands problèmes à résoudre : produire, répartir et distribuer, tous liés à la soudaine pénurie des matières premières et des vivres. A ces questions de base venaient s'intégrer deux ordres de préoccupation à la fois économique et sociale : la fixation des prix, la solution du problème ouvrier. Enfin, l'emploi de la contrainte exigeait une surveillance active, un contrôle répressif de l'économie.

Pour aboutir, deux routes s'offraient au gouvernement : ou confier aux intéressés l'organisation de l'économie en faisant renaître les corporations — ou prendre lui-même en mains la direction. Corporatisme ou étatisme ; dans un cas comme dans l'autre, le dirigisme économique s'imposait au législateur.

Il est malaisé de préciser les caractères de l'économie dirigée. Dans un ouvrage récemment édité[1], M. Gaston Defossé, directeur de la Société générale des coopératives de consommation, en a donné une analyse fondée sur les travaux des rares auteurs français qui se sont attachés à cette question. Nous la définirions volontiers comme un système d'économie réglementée

1. M. Gaston Defossé, *La place du consommateur dans l'économie dirigée*, Chap. 2, p. 35 et 35. Presses universitaires, Paris, 1941.

par l'Etat, dans le cadre d'un plan de production et d'échange pré-établi sous son contrôle et sur ses directives. Corporatisme et étatisme s'inscrivent tous deux dans cette définition.

La première mesure législative de réglementation professionnelle intervenue depuis l'armistice — la loi du 16 août 1940, — était tout imprégnée d'idées corporatives ; les comités d'organisation étaient des corporations naissantes, des syndicats « corporatisés ». La deuxième, en fondant l'Office central de répartition des produits industriels, introduisait l'étatisme dans nos institutions techniques. On multiplierait sans difficulté les exemples de cette double tendance dont nous ne sommes pas encore dégagés. La corporation, voilà sans doute le principe, l'idéal nouveau. L'étatisme, voilà la réalisation qui de jour en jour s'élargit à tous les domaines de la production et des échanges.

Peut-on affirmer d'ailleurs que l'Economie française d'aujourd'hui soit devenue une économie dirigée ? Celle-ci n'est-elle pas plutôt en gestation ? Où est son plan directeur, au-delà de ces fragments de canevas, de cette mosaïque de réglementation où le liant manque parfois ? La cristallisation amorcée par noyau n'a pas encore gagné toute la masse, et rien n'autorise à prédire l'arrivée prochaine du terme de cette transformation. Réglementation économique n'est pas réelle économie dirigée.

Seul, à l'heure présente, un principe semble universellement rejeté : l'individualisme libéral a fait faillite, proclament les économistes, les publicistes et les textes de lois. En tout cas, il a cédé la place à un singulier assemblage de prescriptions, d'interdictions et d'injonctions !

Le législateur, les répartiteurs, les comités d'organisation, les comités centraux du ravitaillement et la corporation paysanne légifèrent chacun dans son propre domaine, ou disposent aujourd'hui de pouvoirs réglementaires ! Une fois de plus, il faut mettre de l'ordre dans la maison, orchestrer et discipliner ce désordre naissant. C'est le devoir de l'Etat, la raison d'être des institutions régionales ! Le Gouvernement au pouvoir central, le préfet régional dans la région canaliseront ce flot dangereux. Mais alors, diront certains, qu'y a-t-il de changé ? Malgré tout, il est quelque chose de changé, et le dirigisme économique existe aujourd'hui chez nous un peu plus qu'à l'état de tendance, s'il n'a pas encore trouvé sa voie. A l'heure actuelle, la production industrielle paraît surtout réglementée dans le cadre national. L'agriculture et le ravitaillement laissent une large part à l'initiative régionale.

CHAPITRE II

L'ACTION DES REPRÉSENTANTS RÉGIONAUX DU POUVOIR CENTRAL SUR L'AGRICULTURE

L'activité économique est le produit de deux facteurs : ressources et besoins. Production, consommation ; qu'il veuille orienter, diriger ou simplement ordonnancer l'économie, l'Etat devra agir à la fois sur ces deux éléments. Mais le circuit complet de l'économie comporte aujourd'hui un stade intermédiaire entre la production et la consommation : la répartition, distincte de la distribution.

Dans un sens étroit, distribuer les ressources de la production, consiste à les mettre à la disposition du consommateur. En temps normal cette distribution est automatique ; l'échange volontaire en constitue le mécanisme ; en période de restrictions, la production étant devenue insuffisante, ce procédé manque son but : le libre jeu des volontés individuelles va conduire inévitablement les consommateurs les plus favorisés à accaparer certains produits au détriment de la masse. Cette injustice morale engendre le désordre social et le trouble économique. Sur une masse de produits diminués, chaque consommateur doit recevoir sa part que seul l'Etat peut fixer : ce sera l'objet du rationnement.

L'œuvre resterait, d'ailleurs, incomplète si l'Etat se bornait à définir la part revenant à chacun ; il doit assurer en même temps, la remise matérielle de cette part aux consommateurs. Rationnement et mise à la consommation sont les deux aspects d'un même problème, celui de la distribution.

La répartition, au contraire, se rattache au côté production de l'activité économique. Elle se propose d'attribuer aux producteurs et aux transformateurs les matières premières où les produits semi-ouvrés indispensables à la création de produits finis, à la constitution de ressources destinées à être distribuées. Répartir, c'est plutôt contingenter au stade de la production, distribuer, plutôt attribuer au stade de la consommation.

***

A vrai dire, agriculture et ravitaillement sont essentiellement et d'évidence liés l'un à l'autre, Dans cette symbiose économique, l'agriculture représente le côté production du problème ; elle crée et rassemble les ressources que le ravitaillement distribue aux consommateurs.

Sans doute faudrait-il élargir un peu cette vue : les ressources agricoles servent à d'autres fins qu'à des fins alimentaires. Des industries y puisent leurs matières premières : industrie du bois, du cuir, etc.. Néanmoins l'agriculture est d'abord la source du ravitaillement national. Le gouvernement l'a bien entendu ainsi et ce point de vue domine toutes les mesures prises pour développer la production agricole dans le cadre de la région.

Bien avant la création des régions administratives,

le nouveau régime s'est préoccupé d'agir sur l'économie rurale pour développer la production agricole.

Si surprenant que le fait paraisse, il était presque une nouveauté. Pendant les années qui précédèrent immédiatement la guerre, le développement exagéré de certaines cultures, joint à des importations étrangères, avait conduit l'Etat à prendre une double série de mesures protectionnistes : d'un côté, l'élévation des droits de douane réservait le marché national à la production nationale ; d'un autre, l'Etat cherchait à réduire la production existante par voie de contrainte faute de ne la pouvoir absorber entièrement. C'est le sens, par exemple, de l'œuvre accomplie par la loi du 4 juillet 1931 et le décret-loi du 31 juillet 1935 rendant obligatoire l'arrachage de certains vignobles et interdisant la plantation de vignes nouvelles.

Les événements de guerre mirent un terme à ce malthusianisme agricole : la production étrangère ou même la production coloniale avait disparu pour nous. Toute une série de dispositions législatives et réglementaires furent donc prévues pour accroître la production agricole. Elles furent d'abord organisées dans le cadre du département, car la région administrative n'existait pas encore. Une partie d'entre elles a subi des modifications ; dans certains cas, au préfet régional a été conféré légalement un pouvoir d'intervention directe ; le plus souvent, son action se limite à l'exercice de sa mission coordinatrice et animatrice, les préfets départementaux conservant l'immédiate responsabilité de l'exécution de la loi.

Il ne saurait être question d'analyser ou d'énumérer tous les textes publiés en cette matière depuis la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, ni davantage, d'en

préciser tous les détails. Nous nous bornerons à certains exemples typiques, groupés en quelques grandes catégories suivant qu'ils visent à développer l'exploitation agricole dans son ensemble, ou veulent assurer l'introduction de cultures nouvelles, accroître la production des céréales, approvisionner les villes et les familles, contrôler l'élevage et l'industrie laitière, mettre à la disposition de l'agriculture les produits et la main d'œuvre qui sont indispensables à la bonne marche des exploitations, enfin, à équiper les campagnes.

Section I

Le développement et la protection de l'exploitation agricole

Pour assurer la reprise immédiate de l'activité agricole, une loi du 29 juillet 1940[1], avait mis sur pied un système d'avances aux exploitants agricoles sinistrés en fonction de leurs capacités de production. Il s'agissait en l'espèce d'un texte de circonstance.

Par contre, la désertion des campagnes soulevait un problème permanent. En 25 ans, 1.300.000 agriculteurs avaient quitté la vie des champs ; beaucoup d'exploitations abandonnées manquaient à l'appel de la production. Pour rendre le paysan à la campagne, l'Etat ne pouvait songer à procéder par voie de contrainte ; seuls, la persuasion et des avantages certains obteindraient le résultat escompté.

1. *J. off.*, du 31 juillet 1940, p. 4598.

I

La loi du 27 août 1940 [1] eût ce dessein. Ce n'est pas trahir un secret que de noter ses résultats décevants. Aussi la loi du 19 février 1942 [2] est-elle venue récemment la refondre entièrement, mais les principes généraux n'ont pas varié [3].

Disons-le tout de suite, pas plus que la loi de 1940, le texte de 1942 ne fait intervenir le préfet régional dans les rouages de sa mise en œuvre. Dès lors, il nous suffira d'attirer l'attention sur le principe général de la loi.

Qu'il s'agisse de parcelles en friches, de locaux ruraux vacants, d'exploitations incultes ou d'exploitations abandonnées, le propriétaire, en renonçant pendant plus de deux ans à sa mission de producteur, est réputé faillir à sa tâche. Peu importe d'ailleurs qu'il ait ou non une excuse à son inaction. La loi ne considère qu'un fait, le défaut de culture ou d'exploitation depuis plus de 2 ans, pour y attacher sur décision de l'autorité préfectorale une sorte de déchéance temporaire du droit de propriété.

C'est considérer, semble-t-il, que toute propriété dérive, en définitive, d'une concession perpétuelle accordée par l'Etat à l'individu ; concession soumise à un cahier des charges sous forme de devoir collectif, et sujette à déchéance pour manquement à certaines clauses. D'où le droit attribué au préfet de concéder ces terres incultes à un concessionnaire pour une durée de 9 ans, à charge par ce dernier de les cultiver, et de payer un

1. *J. off.*, du 30 août 1940, p. 4841.
2. *J. off.* du 20 février 1941, p. 735.
3. Voir l'excellente étude de M. E. Becque, « *L'inventaire et la mise en culture des terres et exploitations abandonnées* », *Semaine juridique*, 7 septembre 1941, étude n° 215.

fermage au propriétaire. Semblable concession, sorte de réquisition d'usage en faveur d'un particulier, dans un but d'intérêt général, est absolument nouvelle dans notre Droit ; elle se place à la limite du Droit public et du Droit privé en ébranlant les fondements traditionnels du droit de propriété. Par delà de longues années d'individualisme juridique, elle paraît tendre la main à une vieille théorie féodale, la directe royale universelle.

Mis à part les détails du texte (recensement annuel des terres abandonnées, classement des exploitations, rapports de l'Etat concédant, du propriétaire et du concessionnaire, recours possibles contre la décision préfectorale), un trait demeure à retenir : le préfet régional n'intervient ici que dans son rôle de haute administration de la région, comme agent d'information et d'animation, mais non d'exécution. Il peut certainement donner aux préfets départementaux des instructions en vue d'uniformiser leur action, d'augmenter ou diminuer le nombre des concessions. Il peut centraliser les résultats obtenus pour en rendre compte au Gouvernement. Il ne peut dépouiller les dits préfets de leurs pouvoirs propres de décision : en dehors de son département, il ne lui appartient, ni de prononcer lui-même un arrêté de concession, ni, dans le silence de la loi, de réformer un arrêté pris par tel préfet départemental.

II

La loi du 9 mars 1941 sur le remembrement de la propriété foncière [1] et le règlement d'administration publique du 7 janvier 1942 pris en exécution de ce texte

1. *J. off.*, du 18 avril 1941, p. 1658.

procèdent des mêmes principes. Ils affirment le droit éminent de l'Etat sur les propriétés particulières, en vue de leur aménagement dans un but d'intérêt général. L'Etat agit ici encore, par l'entremise du préfet, son représentant départemental, à qui appartient l'initiative des opérations de remembrement accomplies par les commissions communales sous le contrôle d'une commission départementale[1].

Aucune intervention du préfet régional n'est prévue par la loi ; mais, comme aux cas précédents, ses fonctions de chef économique régional lui donnent un droit de regard sur le fonctionnement de la loi et l'action des préfets départementaux. Certaines régions, certains pays géographiquement déterminés, la Limagne par exemple, appartiennent à deux départements distincts ; le préfet régional sera l'organe unificateur nécessaire, l'animateur commun des actions départementales opérant dans le cadre de la loi.

III

La loi du 16 novembre 1940, en soumettant les opérations immobilières à l'autorisation du préfet, permet également à l'autorité préfectorale d'agir directement sur la forme et la composition des exploitations agricoles, le développement des petites exploitations, et même le remembrement de la propriété[2]. Là encore, le préfet régional à l'intérieur de la région, unifie les tendances qui président à l'application de la loi.

1. Voir une autre étude de même portée de M. E. Becque, « *La loi du 9 mars 1941 sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement* », *Semaine juridique*, études n° 222 et 222 bis.

2. P. Esmein, « *La loi du 16 novembre 1940* », *Semaine juridique*, étude n° 185.

Section II

L'introduction de cultures nouvelles et l'organisation des cultures essentielles

Les textes cèdent, en cette matière, la place à l'action directe, aux innombrables exemples d'intervention des pouvoirs publics en faveur de telle ou telle culture. Point n'est besoin de rappeler comment fut développée en France, au XVIIIe siècle, la culture de la pomme de terre. Le procédé le plus généralement employé, celui des primes, a été maintenu de nos jours, assorti d'avantages en nature. Tel est le cas des plantes oléagineuses pour la culture desquelles fut instituée une prime (D. du 27 mai 1941) accompagnée du droit pour le cultivateur de conserver par devers lui une partie de l'huile provenant de sa production. Ce système a tendance à se généraliser.

L'action personnelle des autorités administratives (préfets et agents des services agricoles) peut aussi obtenir des résultats concrets très remarquables. Nous n'en citerons qu'un exemple rapporté dans une revue de vulgarisation[1].

C'est grâce à l'action coordonnée et immédiate des autorités administratives locales que les marais de la Beune, affluent de la Vézère, dans la région périgourdine ont été nettoyés, asséchés, canalisés ; sur ces terrains ainsi récupérés a été entreprise ou plutôt reprise la culture du chanvre, d'où peut sortir la renaissance d'une industrie locale grâce au renouveau d'une culture abandonnée.

1. *La science et la vie*, décembre 1941, p. 363.

En ce domaine surtout, est possible une œuvre de création, sous l'impulsion des autorités régionales. Là où l'activité individuelle, impuissante ou paresseuse, est incapable de réussir seule, les pouvoirs publics par un travail de persuasion et de confiance mutuelle peuvent, tout comme l'intendant d'autrefois, promouvoir ou faire renaître la culture de plantes délaissées.

Au préfet régional la protection et la surveillance des cultures essentielles au ravitaillement du pays sont aussi confiées. Une fois de plus, il ne détient pas là de pouvoirs légaux d'exécution. Sa fonction de chef économique régional est seule en cause.

La culture des céréales, par exemple, entre au premier chef dans les activités économiques dont il doit prendre le contrôle et la haute responsabilité. La loi du 17 novembre 1940[1] a confié à l'Office national interprofessionnel des céréales, successeur de l'Office national interprofessionnel des blés, le contrôle technique de la production, de la livraison, du stockage et de la répartition des céréales. Cet organisme placé directement sous l'autorité du ministre de l'Agriculture, détache des contrôleurs dans les départements. Il s'agit d'un véritable service public : le président de l'office a reçu de la loi du 25 janvier 1942 et d'un arrêté ministériel du 27 février, le pouvoir de prendre des décisions réglementaires légalement obligatoires à l'égard de l'administration elle-même : un arrêté préfectoral ne saurait contredire une décision du président de l'O.N.I.C., telle, par exemple, que la décision n° 9 déterminant le taux d'extraction des blés et céréales panifiables. Le préfet régional semble

1. *J. off.*, du 19 novembre 1940, p. 5714.

ainsi désarmé en ces domaines ; la réalité est toute autre. Là encore, la pratique dépasse le texte de la loi.

Section III

La culture maraichère et l'approvisionnement urbain ou familial

L'un des moyens susceptibles de parer à la défaillance du ravitaillement général est d'aider les familles les plus humbles à créer une partie de leurs propres ressources alimentaires en cultivant de petits jardins consacrés à la culture maraichère.

I

La loi du 25 novembre 1940[1] relative au développement des jardins ouvriers est aujourd'hui refondue dans un texte plus ample[2] qui s'applique à la fois aux jardins ouvriers, industriels et familiaux. Il s'agit ici de mettre à la disposition des foyers et des entreprises des terrains aptes à être cultivés individuellement pour la production partielle des légumes consommés à la table familiale. Il s'agit en même temps de provoquer la constitution de sociétés de jardins ouvriers pouvant bénéficier des dispositions légales : réquisition temporaire d'usage des terrains inutilisés en faveur des associations et chefs de famille, prononcée par le préfet sur avis du directeur départemental des services agricoles, subvention pour tous jardins nouveaux mis en culture dans une période de temps déterminée.

1. *J. off.*, du 3 décembre 1940, p. 5942.
2. L. du 31 octobre 1941, *J. off.*, du 11 novembre 1941, p. 4862

Le préfet régional, sans moyens d'action directs, anime cependant de ses instructions les efforts déployés dans chaque département.

Il centralise les résultats obtenus, d'ailleurs très favorables.

II

De ce texte peut être rapprochée la loi du 30 novembre 1941 [1] portant organisation de la culture maraîchère aux abords des villes. Le préfet départemental a reçu ici le pouvoir d'établir pour les villes de son département un programme local d'alimentation en légumes et un plan de cultures délimitant autour de chaque agglomération urbaine la zone dans laquelle la culture maraîchère devra bénéficier d'une priorité. Il réquisitionnera au besoin des terres convenables à cet effet, au profit de collectivités exploitantes, tels que les établissements d'enseignement, les associations de familles nombreuses, les coopératives d'entreprise, etc.. Il s'agit là aussi d'une réquisition d'usage temporaire mais susceptible de prorogation.

Au total, dans ces textes se trouve une remarquable unité. Le droit éminent de l'Etat sur la propriété privée devient un nouveau dogme juridique qu'aucune loi n'a encore solennellement proclamé mais qui s'induit d'une multitude de textes spéciaux. La loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la Nation en temps de guerre a ouvert la voie à cette doctrine nouvelle qui, prévue pour des cas exceptionnels, se transforme en une notion de droit commun.

1. *J. off.* du 3 décembre 1941, p. 5202.

Section IV

L'organisation et le contrôle de la production laitière

La loi du 27 juillet 1940[1] a institué dans chaque département un groupement interprofessionnel laitier (G.I.L.) composé de délégués des organisations professionnelles, coopératives de producteurs, distributeurs et transformateurs de lait et produits dérivés (ce sont les termes même du texte), sous la gestion d'un comité choisi par le ministre de l'agriculture parmi les intéressés. Le directeur départemental des services agricoles prend part aux délibérations ; il y exerce les fonctions de commissaire de gouvernement.

Cet organe semi-corporatif est lui-même placé sous l'autorité coordonnatrice d'un comité central national dont le président possède un pouvoir réglementaire de décision.

Les directeurs départementaux du ravitaillement exercent d'ailleurs « aussi longtemps que fonctionneront les services du ravitaillement général » (art. 6) une action de contrôle sur les groupements, conjointement avec les directeurs des services agricoles.

Par son allure générale et son but qui est d'établir par départements le bilan des stocks, besoins et ressources, d'orienter et de répartir la production laitière, d'en organiser le ramassage et le transport, d'en contrôler le commerce et de proposer la fixation de ses prix, ce groupement est analogue aux groupements interprofessionnels forestiers.

1. *J. off.*, du 30 juillet 1940, p. 4593.

Les préfets départementaux n'ont sur lui qu'une action restreinte par l'entremise des directeurs des services agricoles et du ravitaillement, et les préfets régionaux point du tout de pouvoir légal, faute d'un groupement régional spécialisé au-dessus des groupements départementaux. C'est là une lacune assez grave, vu l'importance et la fréquence des questions soulevées par la production laitière. Le ramassage des produits, le développement de la production et surtout la fixation des prix ne peuvent se faire dans la région qu'en tenant compte des besoins de tous les départements. Tel fromage fabriqué à la fois dans le Cantal et dans le Puy-de-Dôme ne peut évidemment avoir son prix fixé à des niveaux trop différents dans les deux départements, sous peine de voir immédiatement affluer dans le département favorisé toute la production de la circonscription voisine, ainsi privée de ressources sur lesquelles elle pouvait légitimement compter. Et si pour une raison déterminée l'un des départements demande pour tel produit défini un régime de faveur, une telle mesure prise sans tenir compte de ses incidences sur les départements voisins, peut avoir des conséquences économiquement désastreuses.

Section V

La répartition des produits indispensables à l'agriculture

Elle a été organisée *dans le cadre du département* par la loi du 18 septembre 1940[1]. Encourager l'agriculture, octroyer des facilités aux agriculteurs, reste vain

1. *J. off.*, du 19 septembre 1940, p. 5070.

si, dans le même temps, ne peuvent être procurés des engrais, des produits anticryptogamiques, des aliments pour le bétail, des semences et des plants, des liens pour les moisonneuses, tous éléments d'une bonne culture qui provenaient de l'extérieur. Or, désormais, plus de sisal, pour fabriquer la ficelle lieuse ; plus d'arachide pour les tourteaux, plus de cuivre pour le sulfate ; moins de semences sélectionnées, appelées sur d'autres marchés ; moins de phosphates pour les engrais, moins de son pour les animaux : il fallait distribuer ces produits en les rationnant. Problème de contrôle et de répartition.

La loi en confie la charge à des groupements interprofessionnels de répartition des produits indispensables à l'agriculture (G.I.R.P.I.A.) créés dans chaque département et auprès desquels les directeurs des services agricoles tiennent lieu de commissaires du gouvernement. La composition de ces groupements est toujours analogue à celle des groupements déjà rencontrés.

Cette fois, la loi prévoit (art. 4) la création de groupements régionaux. Ils seront constitués par les organismes départementaux. Pourront-ils fonctionner dans le cadre des régions administratives ? A priori rien ne l'empêche ; il suffit pour cela qu'intervienne un arrêté du ministre de l'agriculture.

L'action du représentant régional du pouvoir central, comme dans tous les groupements du type semi-corporatif, y reste assez faible.

Section VI

Le problème de la main d'œuvre agricole

Ce problème ne date pas d'aujourd'hui. La désertion des campagnes a, depuis des années, provoqué une pénurie croissante de main d'œuvre dans les exploitations rurales.

La loi du 31 décembre 1941 [1], venant à la suite de plusieurs textes et notamment d'un décret du 23 février 1940, a été complétée et précisée par l'arrêté ministériel du 11 avril 1942 [2]. La procédure instaurée fait une place notable à l'action du préfet régional.

Si les engagements volontaires ne suffisent pas à combler les vides existants dans la main d'œuvre agricole disponible, l'administration pourra procéder par voie de réquisition personnelle, pour assurer à la terre les travailleurs dont elle a besoin.

L'ensemble des prescriptions légales et réglementaires, assez touffu, n'a pas encore été soumis à l'épreuve de la réalité.

Tout le mécanisme légal repose sur le recensement des personnes susceptibles, jusqu'à 46 ans, d'être frappées de réquisition ; elles comprennent notamment des jeunes gens de 17 à 21 ans, les ouvriers et employés célibataires, ou mariés depuis plus de deux ans et sans enfants, les ouvriers et employés ayant exercé une profession agricole ou forestière. Chaque préfet départemental, après avoir établi le bilan des besoins et des ressources dans sa circonscription, dresse son plan de réquisition avec la

1. *J. off.*, du 1er janvier 1942, p. 15.
2. *J. off.* du 14 avril 1942, p. 1401.

collaboration d'une commission départementale où se rencontrent le directeur des services agricoles, l'inspecteur du travail, l'inspecteur d'académie et le conservateur des forêts. La main d'œuvre une fois requise est utilisée pour des travaux d'intérêt agricole suivant un plan établi. Il existe certaines causes d'exemption ou de sursis dans l'application de la réquisition (maladies, âge, situation de famille). Les requis peuvent être accueillis et hébergés dans des centres spéciaux, organisés par la corporation paysanne. Ils touchent un salaire. Il est d'ailleurs fait logiquement appel au volontariat. La réalisation pratique de ces divers plans est confiée à un service spécialisé du ministère de l'agriculture, la mission de restauration paysanne, qui possède des délégués départementaux et régionaux.

Le rôle du préfet régional est précisé par l'arrêté ministériel du 11 avril 1942. Assisté d'une commission régionale, analogue dans sa composition aux commissions départementales et formée des chefs de service régionaux il doit coordonner et reviser les plans départementaux. Il peut même les ajuster dans le cadre de la région, c'est-à-dire faire procéder à des mouvements de main d'œuvre interdépartementaux pour combler les déficits existants dans une circonscription par les excédents relevés dans les autres.

Il doit tenir informé de la situation régionale le ministre de l'agriculture, et lui rendre compte des cas où les besoins en main d'œuvre agricole ne sont pas susceptibles d'être couverts à l'échelon régional.

Le service civique rural institué pour les jeunes gens inoccupés et les étudiants en vacances fonctionne suivant un schéma similaire.

Moralement, cette sorte de mobilisation générale à la terre est excellente : il est bon que l'ouvrier, l'employé, le citadin et le paysan vivent ensemble pendant un certain temps, en dépit de quelques antagonismes sans fondement. Economiquement, elle ne pourra se juger qu'à l'œuvre. L'agriculture a dit bien souvent qu'elle réclamait de la main d'œuvre qualifiée : nul ne devient agriculteur en quelques jours, il y faut de la force et des connaissances acquises à longueur de journée. Quelle aide réelle apportera aux paysans celui qui, jamais de sa vie, n'a dirigé une charrue ou lié une gerbe ? Pourtant si le rendement est faible, la bonne volonté peut suppléer à l'insuffisance professionnelle, surtout chez les jeunes et chez les volontaires. Tel est semble-t-il la voie où il convient de s'engager avant de recourir à des réquisitions massives dont l'effet serait peut-être de troubler la vie des champs au lieu de la rendre plus féconde. Quant à l'essence du problème rural, elle tient plutôt à une question de qualité qu'à un défaut de quantité.

Section VII

L'équipement des exploitations rurales

Il fait également partie des problèmes économiques que le préfet régional doit « superviser ».

La loi du 21 novembre 1940[1], relative à la restauration de l'habitat rural, a posé le principe d'une participation financière de l'Etat aux travaux d'aménagement de l'habitation et de l'exploitation agricole. L'arrêté du 14 décembre 1940 a confié à l'ingénieur chef de circons-

1. *J. off.*, du 22 novembre 1940, p. 5771.

cription du génie rural le soin d'instruire les demandes, en vue d'une décision préfectorale. Le préfet est assisté dans sa décision par une commission comprenant le directeur de l'enregistrement, l'ingénieur en chef du génie rural, le directeur des services agricoles et un représentant des organisations professionnelles agricoles.

L'aide apportée par l'Etat est extrêmement importante ; la subvention allouée peut atteindre jusqu'à 50% du montant des travaux, lorsque ceux-ci ont pour objet l'hygiène et la salubrité des locaux ; elle est de 1/3 ou de 1/4, suivant qu'il s'agit d'améliorer les conditions de travail ou d'augmenter le confort de l'installation, dans les limites d'un crédit trimestriel ouvert au préfet sur sa demande par le ministre de l'Agriculture. Elle ne porte pas le rôle du préfet régional au-delà de ses fonctions de coordonnateur.

Mais le décret du 8 décembre 1941 [1] relatif au pouvoir des préfets régionaux en matière économique est venu leur déléguer, pour la première fois, de façon expresse, des attributions d'exécution des secrétaires d'Etat économiques prévues par la loi du 25 août 1941, à savoir (art. 1) : « 1° centralisation des demandes de concours du service du génie rural et transmission aux services départementaux ; 2° détermination dans le cadre de la région de l'ordre d'urgence des travaux subventionnés ou agréés par le ministre de l'agriculture ; 3° utilisation de crédits spécialement délégués en vue de l'attribution de subventions pour travaux d'équipement rural nettement déterminés et ne débordant pas le cadre régional ».

Le troisième paragraphe confère au préfet régional une remarquable indépendance d'action, et lui permet

1. *J. off.* du 10 décembre 1942, p. 5334.

d'intervenir avec une efficacité certaine dans l'aménagement des campagnes ; grâce à cet effort de déconcentration, le pouvoir de décision est reporté de l'échelon national à l'échelon régional en évitant des transmissions génératrices de retard.

Section VIII

Les moyens d'action du préfet régional
L'organisation corporative agricole

A l'échelon régional, la corporation agricole n'est pas représentée. Lacune peu justifiable et matière à étonnement, d'autant plus que la notion de région est inscrite en toute lettre dans la loi du 2 décembre 1940 : et que s'y trouve prévue explicitement la création d'unions corporatives agricoles régionales ou départementales.

Il faut s'entendre ici sur le sens exact du mot région et pour cela tracer rapidement le schéma des institutions engendrées par la loi du 2 décembre 1940[1]. 70 textes (17 lois, 12 décrets, 41 arrêtés) ont réglementé la matière depuis décembre 1940 jusqu'à mars 1942. La liste en est dressée dans un petit recueil publié récemment par le ministère de l'agriculture[2]. Or, tous ces textes découlent de la loi organique du 2 décembre.

Celle-ci, antérieure à la constitution des régions administratives ne pouvait évidemment s'inspirer d'une division territoriale qui n'existait alors qu'à l'état d'hypothèse pour limiter dans l'espace la compétence des orga-

1. *J. off.*, du 7 décembre 1940. p. 6005
2. Recueil des textes législatifs et réglementaires concernant l'organisation corporative de l'agriculture. Publication du secrétariat d'Etat à l'agriculture, Paris, imprimerie nationale, 1942.

nismes créés par elle. Les textes subséquents n'ont rien modifié à cette situation. Ainsi, en parlant d'unions régionales corporatives agricoles, la loi du 2 décembre 1940 avait-elle en vue tout autre chose que les régions administratives.

Plusieurs études ont déjà été publiées sur la corporation paysanne[1].

On ne saurait trop insister sur la primauté de ces dispositions dans l'œuvre entreprise par le gouvernement issu de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940. On a pu dire qu'elles étaient un des piliers de la révolution nationale. Elles recherchent en effet les bases de la plus importante des activités économiques françaises dans l'institution d'une corporation. Au vrai, le texte n'a pas essayé de définir le principe même de la corporation. Pragmatiste une fois de plus, le législateur n'a pas voulu procéder à la façon des doctrinaires, poser une définition théorique à priori d'où découlerait une série de dispositions légales chargées de la mettre en pratique. Il a préféré abandonner le principe pour l'organe réalisateur et construire avant de postuler.

Le fondement organique de la corporation paysanne, c'est d'abord le syndicat corporatif agricole local, c'est-à-dire communal ou inter-communal (en pratique cantonal). Constitué grâce à la libre adhésion des chefs d'exploitation des salariés, des propriétaires et des artisans ruraux, il réunit toutes les familles paysannes d'un même territoire. Image du corps paysan, il est plutôt ce corps lui-même, car il demeure unique pour une cir-

1. Voir notamment : H. Teitgen, *La loi du 2 décembre 1940 sur l'organisation corporative de l'agriculture*, *S.J.* 9 novembre 1941, ét. 225 ; — J. du Plessis, *Le syndicat corporatif local d'après la loi sur la corporation agricole*, *S.J.*, 21 décembre 1941, ét. 233.

conscription donnée ; la limitation à ses adhérents des avantages de l'organisation corporative transforme l'adhésion, théoriquement libre, en une nécessité de fait.

Son administration est confiée à un syndic désigné par l'union corporative régionale et assisté d'une chambre syndicale ; les décisions sont prises par l'assemblée générale. Son objet est « de promouvoir et de gérer les intérêts communs des familles paysannes dans le domaine moral, social et économique »[1].

Il est difficile d'imaginer termes plus compréhensifs. Toutefois, l'action du syndicat s'exerce surtout dans le domaine des rapports professionnels entre agriculteurs et va jusqu'au droit de proposer des règlements à l'union régionale.

Comme exemple d'action syndicale prévue par les textes législatifs ou réglementaires, doivent être citée la participation des syndicats à la protection des végétaux[2], et leur fonction dans la commercialisation des denrées agricoles[3], sur laquelle nous reviendrons bientôt.

L'union régionale, organe corporatif hiérarchiquement supérieur aux syndicats locaux, est constituée par l'adhésion obligatoire de tous les syndicats corporatifs d'une contrée. Il en est de même de l'union départementale, et c'est ici que se pose la question du sens exact de la dénomination légale.

La loi du 2 décembre 1940 envisage la région comme *une circonscription plus petite que le département*. Elle y voit ce qui correspondrait à peu près à des pays, de petites unités géographiques, comme les départements en comptent plusieurs. Il arrive cependant qu'un départe-

1. Loi du 2 décembre 1940, article 1er ; voir du PLESSIS, *op. cit.*
2. Loi du 25 mars 1941, *J. off.*, du 29 mars 1941, p. 1347.
3. Loi du 20 février 1942, *J. off.* du 22, p. 763.

ment présente lui-même une certaine unité. Dans ce cas, la corporation paysanne sera rassemblée en un corps commun, l'union départementale. Ainsi, à la différence des appellations ne correspond nullement une différence de degré. L'union corporative départementale ne compte pas en son sein plusieurs unions régionales ; elle est elle-même une union régionale agrandie.

D'ailleurs, l'union départementale est la règle : dans la nomenclature des unions corporatives, il n'est que deux départements scindés en plusieurs unions régionales : l'Isère qui comprend l'union régionale du Grésivaudan et l'union régionale du bas Dauphiné — et la Haute-Loire où se rencontrent une union régionale du Velay et une union régionale du Brivadois. Toutes les autres unions corporatives sont organisées dans le cadre départemental ; c'est à tort qu'on les qualifie d'unions régionales, en contradiction avec les termes de la loi. On accentue ainsi la confusion entre la région considérée au point de vue agricole et la région considérée au point de vue administratif.

Les fonctions de l'union, administrée par un conseil sous la présidence d'un délégué nommé par le ministre de l'agriculture, sont beaucoup plus définies que celles du syndicat local. A elle appartient le pouvoir réglementaire corporatif. « Centre actif » et représentatif de l'activité du territoire, elle intervient dans toutes les questions relatives aux conditions de la vie paysanne, à l'apprentissage et à la formation morale, à la discipline de la profession, enfin et surtout à la production à la vente, aux prix, bref à l'ensemble de l'économie agricole.

Les décisions de ces unions régionales qui ont un caractère réglementaire de droit public — trait propre à la

corporation — sont soumises à l'agrément d'un conseil corporatif national, suprême échelon de la hiérarchie. Composé de tous les délégués régionaux des unions, ainsi que des représentants des groupes spécialisés et des organismes professionnels extérieurs à la corporation, ce conseil a une mission ordonnatrice sous le contrôle d'un commissaire du gouvernement représentant le ministre de l'agriculture. Il participe à la fonction gouvernementale grâce à un comite consultatif permanent qu'il délègue auprès du ministre.

D'évidence, une telle organisation risquerait par sa puissance, sa masse énorme, sa hiérarchie, de devenir fort dangereuse pour l'Etat si elle n'était soumise à son contrôle ; plus puissant que les autres corporations, le corps paysan se transformerait vite en un Etat dans l'Etat, sans une surveillance étroite ou même une direction étatique. Voilà l'imperfection innée du système corporatif : ou bien la corporation a une existence réelle, et ses pouvoirs réglementaires apparaissent alors comme un démembrement des fonctions législatives de l'Etat ; ou bien, pour couper court à la naissance d'une féodalité corporative, l'Etat prend lui-même en main les destinées de la corporation, mais alors, il n'y a plus de corporation du tout : le pavillon corporatif couvre une marchandise étatiste. Le législateur paraît s'être rallié à la deuxième solution ; il faut l'approuver pleinement.

L'action directrice de l'Etat dans la corporation paysanne se rencontre à tous les échelons de la hiérarchie. Dans le syndicat local, l'organisme agissant de la corporation, le syndic, est en théorie nommé par l'union régionale, mais pratiquement, choisi par le délégué régional lui-même nommé par le ministre de l'agriculture. Au

stade supérieur, le conseil régional est lui aussi désigné par arrêté ministériel ; et les directeurs des services agricoles sont chargés des fonctions de commissaire du gouvernement auprès des unions régionales (décret du 21 août 1941). Au stade national, le ministre est représenté au conseil par son commissaire du gouvernement. Bien plus, la commission d'organisation corporative paysanne, chargée par la loi du 2 décembre 1940 de préparer la réalisation définitive de la corporation, a pour président de droit le ministre lui-même. En outre, toutes les décisions réglementaires des unions régionales et du conseil national peuvent être déférées au ministre par le commissaire du gouvernement. En dernière analyse le ministre est donc l'organe législatif et exécutif suprême de la corporation.

Une fois encore, il n'y a qu'une faiblesse dans cet édifice : le préfet régional, représentant unique de l'Etat dans la région, participant aux fonctions gouvernementales chef économique de son territoire, n'a, en cette qualité, aucune action directe sur la corporation paysanne, puisque cette corporation n'a pas de représentation proprement régionale. S'il agit, ce ne sera que par l'intermédiaire des préfets départementaux et de leurs directeurs des services agricoles, commissaires du gouvernement.

A vrai dire, il existe des organismes superrégionaux : on compte trois organisations fédératives provinciales de la corporation : l'une groupe les unions départementales de l'Ain, de l'Ardèche, de la Drôme, de l'Isère, de la Loire, du Rhône, de la Saône et Loire, de la Savoie, de la Haute-Savoie et les deux unions régionales de la Haute Loire ; l'autre étend son action à la Haute-Vienne, la Creuse et la Corrèze ; le ressort de la troisième comprend

la Vienne, les Deux-Sèvres, la Charente, la Charente-Maritime et la Vendée. En réalité, ces organisations ont deux défauts qui les rendent inefficaces : d'abord, elles manquent d'existence légale ; ensuite, elles sont extérieures à toute région administrative et constituées de morceaux de régions. La Haute-Loire par exemple, département rattaché administrativement à la région de Clermont-Ferrand, dépend d'une fédération provinciale agricole dont le siège est à Lyon.

Cette situation paradoxale ne laisse pas d'entraver l'action du préfet régional, et, par là même, celle du gouvernement tout entier. Le préfet régional, en effet, ne peut pas ne pas s'appuyer sur la corporation paysanne dans son rôle de chef économique régional. Deux preuves en sont fournies par la loi et par la pratique.

a) Les deux lois du 27 juin 1941 ont donné au préfet régional des pouvoirs de taxation dans l'exercice desquels il doit prendre l'avis d'un comité régional des prix. La fréquente obligation de se prononcer sur le prix des denrées agricoles exigeait que ce comité comptât dans son sein des représentants de l'agriculture. Ainsi fait la loi du 27 juin 1941. Mais, elle limite à deux le nombre des délégués de l'organisation corporative agricole. Or, de deux choses l'une : ou bien le préfet désignera des membres de l'union de son département, ou bien il répartira ces places entre des unions distinctes. Dans les deux cas, certaines unions départementales seront sacrifiées et il n'y aura pas de représentation agricole régionale au sein du comité des prix. Ne serait-il pas mille fois préférable d'aligner sur la région administrative l'organisation corporative de l'agriculture, et de lui assurer ainsi une représentation figurant réelle-

ment l'intérêt de tous les agriculteurs de la région — intérêts qui varient d'un département à l'autre.

b) Journellement, le préfet régional est appelé à prendre des décisions intéressant les agriculteurs ; il devra répartir entre les départements de sa région les contingents de livraison imposés aux producteurs de légumes secs ou de pommes de terre ; ou encore, il aura besoin du concours de la corporation agricole tout entière pour faciliter une campagne d'ordre économique prescrite par le gouvernement, promouvoir le développement de certaines cultures, intensifier par tous les moyens la rentrée des céréales, mettre à la disposition des agriculteurs les outils, les instruments, les clous dont ils ont besoin. Cette incessante impulsion du préfet régional, ou de son adjoint l'intendant des affaires économiques, s'applique à des détails dont on ne saurait circonscrire la variété. De plus en plus la corporation paysanne devient le lien nécessaire entre l'Etat représenté dans la région et la population des campagnes qui par elle peut faire connaître ses désirs, présenter ses critiques justifiées et coopérer à la réorganisation économique du pays. Or, l'autorité régionale, pour se livrer à une consultation des intérêts agricoles, n'a d'autres moyens que de joindre à la fois ou successivement toutes les unions régionales : d'où perte de temps, défaut de coordination, fonctionnement vicieux du système.

Ainsi la pratique et la loi exigent la constitution d'un échelon régional de la corporation paysanne.

CHAPITRE III

L'ACTION DES REPRÉSENTANTS RÉGIONAUX DU POUVOIR CENTRAL SUR LE RAVITAILLEMENT

Vers l'organisation du ravitaillement national converge la masse la plus étonnante de règlements divers que connaisse notre nouvelle législation.

Elle n'est vue ici que sous l'angle régional, et pour illustrer la mission directrice de l'administration dans la région.

Il importe toutefois de faire un bref rappel des trois conceptions dominant le problème :

En période normale, le ravitaillement procède du libre jeu des institutions économiques. La liberté de l'industrie et du commerce, l'abondance de la production locale ou importée, font de la loi de l'offre et de la demande le seul régulateur des approvisionnements et des prix. Malgré des imperfections dont la plus grave est de provoquer une instabilité permanente des prix des denrées agricoles, c'est proche de l'idéal dans une société bien faite — d'aucuns diront dans une société elle-même idéale.

En temps de crise, l'Etat doit intervenir comme régulateur de l'approvisionnement général. Comment ? En confiant aux spécialistes — épiciers grossistes — bouchers

groupements professionnels d'achat, etc... — le soin de répartir eux-mêmes les ressources acquises. Aussitôt naît une hiérarchie de répartiteurs, d'intermédiaires obligatoires qui gardent leur caractère de commerçant privés, tout en participant au service public du ravitaillement. Echelons obligatoires, par lesquels doivent passer les produits alimentaires du grossiste au détaillant, sous peine de désorganiser tout le système.

Les partisans du procédé le louent de confier à des spécialistes, à des techniciens, une tâche particulièrement délicate, qui pour eux n'est pas nouvelle. Ils lui trouvent l'avantage de ne pas rompre avec le passé en adaptant seulement les anciens cadres du commerce libre à une situation nouvelle ; en même temps se trouve réalisé un bienfait social, le maintien en activité des entreprises qui, livrées à elles-mêmes, risqueraient de sombrer devant la crise. Enfin ce système correspond à la tendance corporatiste du jour. Ses moins fervents partisans n'en sont pas ses bénéficiaires, car ils cristallisent à leur profit une situation acquise : des commerçants devenus répartiteurs obligatoires couvrent leurs frais sans peine, et au delà.

Aussi les adversaires du procédé l'accusent-ils d'être une cause de renchérissement des prix pour les consommateurs, chaque stade intermédiaire prélevant normalement une marge bénéficiaire sur les marchandises réparties et distribuées. Ils lui reprochent encore de faire disparaître la concurrence, de ruiner les petites entreprises au profit des grosses, mieux adaptées par la puissance de leur organisation à des fonctions quasi publiques. Ils affirment enfin qu'un tel mécanisme doit forcément, un jour ou l'autre, entraîner des abus.

Toutefois la cristallisation économique provoquée par cette conception du ravitaillement a pour compensation une diminution considérable de la masse négociable. Cependant, il y a une part de vrai dans ces critiques. Faudrait-il, dès lors, revenir au système libéral ? Les faits ne le souffrent pas ; dès lors, il ne reste plus qu'une solution au problème : confier entièrement à l'Etat et à des organismes purement administratifs tout le ravitaillement du pays, production non comprise et peut être détaillants exceptés. Etatisme absolu ? sans doute, mais moins dangereux que l'autre procédé, car l'Etat garde comme ligne d'action le seul intérêt général, le « bien commun ».

Encore certains préconisent-ils de faire participer les consommateurs à cette gestion grâce à des organes coopératifs, dirigés ou surveillés par l'Etat[1].

C'est alors une structure économique socialisée, avec tous ses inconvénients : fonctionnarisation générale, défaut d'initiative, lourdeur dans l'action, maladresse dans la conception, disparition totale de la liberté. Solution extrême, fatale ou nécessaire en temps de grande crise, peut être ; qu'il y ait là un idéal, la question est plus douteuse.

Des ces trois solutions au problème du ravitaillement, le législateur a paru d'abord adopter la seconde ; il tend aujourd'hui vers la troisième, avec ce correctif de ne voir dans l'Etat qu'un contrôleur — peut-être un moteur — certainement pas un exécutant.

1. V. les conclusions de G. DEFOSSE, *op. cit.*,

Section I

Les organes du ravitaillement

D'après la loi du 23 octobre 1941, dans la région comme aux autres échelons de la hiérarchie, le ravitaillement général fonctionne en partie double.

I

Les spécialistes, les techniciens ont une place, mais elle a été réduite.

Le recensement, le stockage et la répartition de chaque denrée ou groupe de denrées sont assurés par un *comité central du ravitaillement* composé de techniciens, c'est-à-dire de commerçants, responsable devant le secrétaire d'Etat au ravitaillement. Ce comité, soumis à la surveillance des commissaires contrôleurs, prépare et exécute techniquement les instructions ministérielles. Toutes opérations commerciales lui sont interdites.

Au siège des régions, et seulement au cas de nécessité, les comités centraux peuvent obtenir du ministre la désignation de délégués chargés d'assurer la liaison entre l'échelon départemental et l'échelon national[1]; les directeurs régionaux du ravitaillement, fonctionnaires placés sous la dépendance immédiate du préfet régional et de son adjoint, contrôlent les opérations de ces délégués. Il en existe ainsi pour les pommes de terre, les légumes secs, etc... Ces comités ont remplacé les anciens bureaux nationaux auxquels le Maréchal, Chef

1. Il existe aussi dans les départements des délégués départementaux des comités centraux.

de l'Etat, avait, dans son discours du 12 août 1941, reproché d'assurer « aux grossistes au détriment du producteur et du consommateur, un contrôle exclusif et usuraire sur toute la filière du ravitaillement »[1].

Par malheur, les techniciens choisis pour les comités centraux n'étaient guère différents de ceux qui formaient les bureaux nationaux, le choix étant limité par la profession. Manifestement le contrôle accru du gouvernement sur ces comités et leurs délégués, à l'échelon national, régional et départemental, est de nature à empêcher les abus stigmatisés par le Chef de l'Etat.

A côté des comités centraux, les groupements nationaux d'achat spécialisés par denrées se livrent pour l'ensemble du territoire aux opérations commerciales nécessaires à l'approvisionnement du pays. Dans la région, le préfet régional peut provoquer la constitution de groupes régionaux d'achat surveillés eux aussi par le directeur régional du ravitaillement : les opérations commerciales auxquelles se livrent ces groupements doivent être toutes prescrites par l'administration. C'est dire dans quelles limites étroites ils évoluent.

De la sorte, l'administration joue dans le fonctionnement du ravitaillement un rôle éminent. Elle en est le tuteur immédiat : le directeur régional a en main non seulement les délégués régionaux des comités centraux et les groupements régionaux d'achat, mais encore par l'intermédiaire de ses directeurs départementaux tous les échelons de ces organismes dans les départements. La charge de ces derniers est assurément la plus lourde puisqu'ils sont directement en contact avec la production et la consommation. Cependant le préfet régional en

1. *B.I.G.*, n° 151, p. 440.

personne, a une mission définie par l'article 8 de la loi du 23 octobre 1941 : il « est responsable dans le cadre de sa circonscription, de la préparation des éléments du plan national de rationnement et de répartition, puis de l'exécution des plans dressés par le gouvernement ». Aussi bien, à ce dernier titre, est-il tenu d'effectuer la fourniture des produits ou denrées que sa région livrera aux régions déficitaires ; il doit, d'un autre côté, « assurer, dans le cadre du plan national de rationnement et de répartition, le ravitaillement de sa propre région conformément aux règlements généraux en vigueur et aux instructions particulières du secrétaire d'Etat au ravitaillement ». Dans la ligne de ces règlements et instructions, il décide, *par délégation permanente du secrétaire d'Etat au ravitaillement*, de l'utilisation et des mouvements de stocks de produits spécialement affectés à sa région, à charge par lui de notifier ces décisions aux organes départementaux intéressés. Sur instructions du secrétaire d'Etat au ravitaillement, il a seul qualité pour ordonner les blocages sur les lieux de production ou dans les limites de sa circonscription.

Il assure un contrôle sur le fonctionnement des directions départementales du ravitaillement.

Les directives ou instructions du secrétaire d'Etat, relatives à l'exécution du plan national de ravitaillement sont adressées au préfet régional qui est chargé de les communiquer aux préfets départementaux ou aux directeurs départementaux du ravitaillement. Elles peuvent également, si des nécessités impérieuses imposent une exécution immédiate, être directement adressées aux préfets départementaux ou aux directeurs départementaux ; dans ce cas, notification doit en être faite en même temps au préfet régional.

Ce texte offre le plus grand intérêt. Il illustre la mission du préfet régional, représentant du gouvernement, organe de liaison, d'information et de coordination, au point de vue des ressources et des besoins.

Son rôle d'informateur rempli, le préfet régional met à la disposition du gouvernement les contingents de denrées que sa région doit fournir si elle est excédentaire.

Quant à l'approvisionnement local, il répartit entre les départements les contingents reçus par sa région ou prélevés par elle sur sa production : il a, pour ce faire, une délégation permanente du ministre. Répartition administrative, bien entendu, la répartition technique étant assurée par les organes spécialisés déjà énumérés. Il s'efforce d'utiliser au mieux les ressources locales afin d'éviter des transports coûteux et inutiles ; ayant sous les yeux une unité géographique, il peut apprécier justement l'ensemble de ses besoins et les satisfaire sans agir au détriment de l'un ou de l'autre des départements composant la région. Dans cette tâche, il est naturellement assisté de l'intendant des affaires économiques ainsi que des directeurs régionaux de la production agricole et du ravitaillement. Il n'a, par contre, aucun rôle dans la distribution proprement dire, c'est-à-dire dans le rationnement lui-même et la délivrance des denrées aux consommateurs. C'est là affaire purement départementale.

Mais, auprès de lui, un *comité consultatif régional* fera entendre la voix de la population sur ces questions qui la touchent au premier chef. Ce comité, désigné par le préfet, comprend l'intendant des affaires économiques, le directeur régional du ravitaillement, le directeur régional de la production agricole, des fonctionnaires,

des producteurs, des commerçants et agents commerciaux et des consommateurs choisis dans toute l'étendue de la région, de manière à représenter autant que possible le territoire soumis à l'autorité du préfet régional. Sa fonction consiste uniquement à émettre des avis sur les questions présentées à son examen par le préfet : répartition des contingents de livraison d'attribution par exemple. Il est encore, dans bien des régions, au stade de la mise en place [1].

Section II

La commercialisation des ressources

Commercialiser les denrées, c'est les mettre dans le circuit de la consommation. Voilà à quoi tend toute l'organisation du ravitaillement.

La loi du 23 octobre 1941 avait émis quelques principes. Une difficulté demeurait : une répartition implique des denrées à répartir. Or, le producteur gardait une forte partie de sa production ; les collectes organisées par les éléments techniques du ravitaillement restaient inefficaces ; elles portaient sur un très faible pourcentage de la production. Le « marché noir », l'intérêt personnel du producteur et la crainte du lendemain empêchaient les denrées de gagner les lieux de vente : les plans, établis sur des prévisions tenant compte d'une production

1. Le mécanisme proprement départemental du ravitaillement ne saurait être étudié ici. La loi du 23 octobre 1941 prévoit notamment l'institution de comités consultatifs départementaux ; en outre les délégués départementaux des comités centraux sont eux-mêmes assistés de comités de répartition qui leur sont propres ; enfin chaque préfet peut conférer des pouvoirs de répartition à un « délégué de répartition ». — Cf. le texte de la loi.

probable, devenaient irréalisables même si les prévisions faites s'avéraient exactes. L'institution des contrats de culture par la loi du 9 février 1941 [1] n'avaient pas donné les résultats escomptés. Aussi, le gouvernement changea-t-il complètement le système, et décida d'accentuer à la fois l'autorité de son intervention et le libéralisme de ses principes.

Une loi du 21 décembre 1941 [2] créa un commissariat général aux ressources agricoles auprès du ministre de l'Agriculture, afin de centraliser les renseignements de la production et répartir les contingents à l'échelon national. Puis la loi du 20 février 1942 [3] vint asseoir la commercialisation des denrées sur un nouveau procédé de collecte, réalisé à partir de contingents de production imposés aux cultivateurs : les régions administratives sont classées en régions déficitaires, excédentaires ou équilibrées ; les premières reçoivent, les secondes vivent sur elles-mêmes, les troisièmes exportent. Des contingents régionaux d'imposition ou d'attribution sont fixés suivant les cas, pour chaque région considérée, par le secrétaire d'Etat au ravitaillement.

A. — Dans toutes les hypothèses, les préfets régionaux ont à déterminer ce que la production de leur région devra fournir, soit pour la satisfaction des besoins locaux, soit pour la couverture des besoins extérieurs précisés dans le contingent ministériel d'impositions.

Par exemple, le préfet dont la région comprend cinq départements, divisera le contingent d'imposition de pommes de terre entre ces départements, en fonction

1. *J. off.*, du 10 février 1941, p. 665.
2. *J. off.*, du 9 janvier 1942, p. 142.
3. *J. off.*, du 22 février 1942, p. 763.

de leur capacité propre de production. Il sera donc en présence d'un contingent régional à mettre à la disposition du comité central chargé de la distribution des pommes de terre,et de cinq contingents départementaux à réaliser par les préfets locaux.

La sous-répartition inter-départementale pourra être faite avec le concours du comité consultatif régional, ou de tous autres organismes qualifiés, tel que la corporation paysanne.

Puis chaque contingent départemental sera lui-même réparti entre les communes suivant les principes analogues. Enfin dans chaque commune, la répartition du contingent communal sera faite entre les producteurs par le syndic local de la corporation paysanne, avec le concours des maires et des agriculteurs, tout à fait qualifiés pour connaître les capacités individuelles de production. Ainsi, en une cascade de sous-répartitions, le contingent régional, que les préfets régionaux peuvent d'ailleurs diminuer ou augmenter dans certaines limites (art. 4 de la loi du 20 février 1942), touchera le cultivateur. Celui-ci en sera avisé par la remise d'un ordre de production, portant les quantités imposées et antérieur aux ensemencements ou plantations. Il calculera son plan de culture en conséquence. Il pourra accepter l'ordre et devra dès lors livrer la totalité du contingent prévu (sauf cas fortuit ou force majeure) ; sanctions pénales (prison et amendes) ou administratives (amende égale au quintuple de la valeur des marchandises non livrées) pourront lui être infligées en cas de défaillance. Il peut aussi ne pas accepter l'imposition. Dans ce cas, il exercera un recours devant des commissions cantonales et départementales sans que l'imposition cesse en principe d'être

exigible pour autant, sous réserve de la décision des commissions.

La récolte venue, la collecte est organisée par les coopératives agricoles, les commerçants professionnels titulaires d'une carte délivrée par le délégué départemental du comité central, ou par des commissions d'achat. La loi autorise le producteur à s'adresser aux collecteurs de son choix, dans une limite de temps déterminée dans doute par le préfet. L'organisation de la collecte dans les départements puis dans la région par les organes techniques, conduit à la réalisation des contingents départementaux formant le contingent régional, et le circuit sera fermé. Entre temps, le cultivateur bénéficie de plusieurs avantages : paiement de ses produits à la taxe majorée d'une prime d'engagement, et liberté de disposer pratiquement à son gré du surplus de sa production. Cette compensation à la restriction de la liberté générale d'action imposée par les circonstances répond à un vœu des populations rurales.

B. — De même qu'il est responsable de la fixation des contingents départementaux, le préfet régional a la responsabilité de la réalisation du contingent régional : la loi du 23 octobre 1941 l'en déclare « tenu ». Elle ne précise d'ailleurs pas quelle est au juste la sanction de cette obligation ; vraisemblablement elle aura sa place dans les rapports de l'autorité régionale avec l'administration centrale.

Les lois du 23 octobre 1941 et 20 février 1942 sont assez satisfaisantes pour l'esprit. Complexes et lourdes, sans doute, moins peut-être qu'il ne le semble, elles maintiennent l'organisation semi-corporative du ravitaillement grâce aux comités centraux et aux groupements

d'achat : ces comités ont la haute main sur les professions touchant au ravitaillement puisque, pour chaque catégorie de produits, ils sont habilités à délivrer les cartes professionnelles sans lesquelles nul commerçant ne peut participer à la collecte des denrées. Néanmoins, l'Etat par l'entremise du ministre du ravitaillement des préfets régionaux, des directeurs régionaux du ravitaillement et de la production agricole, des préfets et des fonctionnaires départementaux, possède plus qu'un droit de regard sur le ravitaillement. Un plan de ravitaillement existe, l'Etat le crée, il en suit pour ainsi dire pas à pas l'exécution. Il n'est pas jusqu'à la distribution qui ne soit sous contrôle direct grâce au système des cartes de rationnement. Dans ce domaine, le régime a très résolument adopté une politique d'économie dirigée et étatisée, seule convenable selon toute vraisemblance en l'état des circonstances.

Que cette direction étatique doive de plus en plus être confiée aux représentants régionaux de l'Etat, le bon sens l'exige : lorsqu'il s'agit de marchandises essentiellement périssables, lorsqu'il faut au jour le jour assurer la vie des populations, ce n'est pas d'une lointaine capitale que doivent émaner les décisions. Quoiqu'on fasse, les administrations restent lentes à se décider. Puisqu'une direction étatique de l'économie s'impose aujourd'hui en matière de ravitaillement, il faut à tout prix abréger ces lenteurs, quand le pain quotidien de chacun en dépend. L'extension des pouvoirs de décision des autorités régionales saura, seule, obtenir ce résultat.

1. Il existe au Secrétariat d'Etat au Ravitaillement une direction de l'organisation commerciale qui détache dans chaque région des inspecteurs régionaux chargés de surveiller le fonctionnement général des opérations de collecte et de commercialisation.

CHAPITRE IV

L'ACTION DES REPRÉSENTANTS RÉGIONAUX DU POUVOIR CENTRAL SUR LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

Le statut actuel de l'industrie et du commerce français découle de trois lois fondamentales : celle du 16 août 1940[1], créant les comités d'organisation ; celle du 10 septembre 1940[2], instituant l'Office central de répartition des produits industriels ; enfin celle du 4 octobre 1941[3] sur l'organisation sociale des professions, où l'aspect social paraît jusqu'à présent l'emporter sur le caractère d'organisation professionnelle proprement dite.

A ces textes s'ajoute un décret de circontance, détourné de son but par la pratique administrative : le décret loi du 9 septembre 1939.

Du point de vue structurel, commerce et industrie ont un trait commun : ils constituent tous deux des entreprises. Aussi la loi les a-t-elle assimilés lorsqu'elle a bâti la nouvelle charpente de l'organisation professionnelle.

Qui examine le nouveau statut commercial et industriel de la France est conduit aux conclusions suivantes :

1. *J. off.*, du 18 août 1940, p. 4731.
2. *J. off.*, du 12 septembre 1940, p. 4970.
3. *J. off.*, du 26 octobre 1941, p. 4650.

Le système général établi par les textes manque d'unité de principe ; — sa mise en œuvre sur le plan régional est extrêmement imparfaite ; — l'administration dispose sur certains points de pouvoirs exhorbitants, tandis que sur d'autres elle est dépourvue de tout droit d'intervention.

***

Qui dit industrie, dit matières premières. Et aujourd'hui toute matière première suppose une répartition, c'est-à-dire un contingentement entre les utilisateurs.

D'un autre côté, parler d'industrie ou de commerce c'est faire surgir la notion d'entreprise et d'organisation professionnelle. Or, aujourd'hui, parler d'entreprise industrielle, c'est sous entendre « comités d'organisation ». La loi s'est d'abord attachée à résoudre ce dernier problème.

Section I

Les comités d'organisation. La création et l'extension des entreprises

I

Le premier caractère général du statut présent des entreprises industrielles et commerciales est de vivre sous le signe du *provisoire* — provisoire comme beaucoup de nos institutions, comme les régions administratives elles-mêmes. « A titre provisoire... » dit la loi du 16 août 1940[1] créant les comités d'organisation, et son exposé

1. *J. off.*, 18 août 1940, p. 4731.

des motifs met l'accent sur ce trait ; rappelons en quelques passages :

« La cessation des hostilités a entraîné l'arrêt (des fabrications de guerre)... un effort immédiat s'impose pour réorganiser l'économie en fonction de la situation nouvelle... Un projet complet d'organisation professionnelle et sociale a d'ores et déjà été mis en l'étude... Mais la mise au point de ce projet exigera un délai de quelques semaines. Il est des industries pour lesquelles ce délai est encore trop long. Aussi paraît-il nécessaire de définir sans délai une organisation provisoire permettant de tirer immédiatement pour ces industriels le meilleur parti de la situation présente ».

Néanmoins, chacun sait qu'en France, et ailleurs, les faits n'établissent pas toujours une distinction très nette entre le provisoire et le définitif. Ici, le provisoire a près de deux ans d'existence ; il possède déjà des traditions, il est entré dans les mœurs, connu du public, prêt, sauf modifications, à devenir la forme reconnue de la nouvelle organisation industrielle ou commerciale du pays.

II

Le deuxième caractère du système, c'est de couvrir une marchandise étatiste sous le pavillon de la corporation. Il y a lieu, d'ailleurs, de ne point exagérer : l'idée corporatiste l'emporte nettement sur l'interventionnisme de l'Etat ; les professions groupées en comités d'organisation auront désormais pour mission de discipliner la production et seront, à cet effet, dotés de pouvoirs réglementaires.

Discipliner la production, cela signifie aux termes de

la loi (art. 2) effectuer le recencement des entreprises, de leurs moyens de production, des stocks et de la main-d'œuvre ; — arrêter les programmes de production et de fabrication ; — organiser l'acquisition et la répartition des matières premières nécessaires à chaque industrie (ceci n'a pas été réalisé entièrement, la loi du 10 septembre 1940 ayant confié cette charge à l'office central des produits industriels) ; — fixer le statut général des entreprises au point de vue de leur activité, de la qualité, de la main-d'œuvre, des échanges, de la concurrence ; — proposer les prix des produits ou services ; — prendre en général toutes mesures utiles à l'intérêt de la profession.

Voilà, semble-t-il, le principe même de l'économie dirigée à forme corporative. C'est en effet un renversement complet de la situation antérieure, l'abolition dans le domaine des faits du principe de la liberté commerciale et industrielle, la mainmise de la corporation sur l'indépendance du commerçant ou de l'industriel, ses produits, ses prix, sa clientèle, et jusqu'à sa propre entreprise. Critiquer un tel système dépasserait tout à fait l'objet de ce travail. Prenons le comme un état de fait, découlant des circonstances. Il est devenu nécessaire de tout « planifier » pour répondre aux besoins nouveaux, et à l'incroyable pénurie de matières provoquée par les événements de juin 1940.

La tendance corporatiste de la loi du 16 août 1940 est cependant très atténuée grâce à l'existence d'un contrôle étatique extrêmement rigoureux. D'abord le secrétaire d'Etat à la production industrielle nomme les membres du comité ; il y est représenté en outre par un commissaire du gouvernement qui peut en certains cas agir aux lieux et place du comité défaillant ; il en précise

par décret les règles de fonctionnement ; enfin toutes les décisions du comité doivent être soumises à son approbation ou à celle de son représentant. L'administration techniquement compétente tient donc sous son autorité les rouages de ce mécanisme.

Les auteurs de la loi s'en rendaient un compte fort net.

Leur exposé des motifs laisse entrevoir qu'un jour viendrait sans doute où pourrait être augmenté le rôle des représentants des professions dans la direction de l'économie. Mais ils affirmaient aussi à juste titre que le gouvernement tenait déjà pareils pouvoirs de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation en temps de guerre. On relève là, une fois de plus, l'influence de cette loi sur l'évolution de l'économie française.

III

Le troisième caractère de ce statut nouveau, c'est — ou plutôt c'était — de n'être pas *à priori* considéré comme *universel* : l'article 2 de la loi le limitait aux branches d'activité industrielle ou commerciale dont la situation rendrait cette création nécessaire. La réalité a contredit la théorie. On a considéré, semble-t-il, qu'il fallait encadrer en comités d'organisation toutes les professions. A côté des grands organismes dont la constitution allait de soi, existent des comités d'organisation des jouets et articles de sport, du matériel chirurgical, des arts graphiques et plastiques, de la publicité, des industries et métiers d'art et jusqu'à un comité d'organisation de la musique, placé il est vrai sous la direction d'un éminent maître du clavier... Cet « universalisme » curieux d'un système un peu dévié de sa conception originelle ne fait qu'accentuer les risques dont le Maréchal, Chef de

l'Etat, se faisait lui-même l'écho lorsqu'il déclarait dans son discours du 12 août 1941 : « Quant à la puissance des trusts, elle a cherché à s'affirmer de nouveau en utilisant pour ses fins particulières l'institution des comités d'organisation économiques. Ces comités avaient été créés cependant pour redresser les erreurs du capitalisme. Ils avaient en outre pour objet de confier à des hommes responsables l'autorité nécessaire pour négocier avec l'Allemagne et pour assurer une équitable répartition des matières premières indispensables à nos usines. Les choix des membres de ces comités, ont été difficiles. On n'a pas pu trouver toujours réunis sous les mêmes têtes l'impartialité et la compétence. Ces organismes provisoires créés sous l'empire d'une nécessité pressante ont été trop nombreux, trop centralisés et trop lourds. Les grandes sociétés s'y sont arrogées une autorité excessive et un contrôle souvent inadmissible.

« A la lumière de l'expérience, je corrigerai l'œuvre entreprise et je reprendrai contre un capitalisme égoïste et aveugle la lutte que les souverains de France ont engagée et gagnée contre la féodalité. J'entends que notre pays soit débarrassé de la tutelle la plus méprisable, celle de l'argent ». Et plus loin, faisant connaître ses décisions, le Chef de l'Etat proclamait : « le statut provisoire de l'organisation économique sera remanié sur la base de l'allégement et du regroupement des comités, d'une représentation plus large, dans leur sein, de la petite industrie et des artisans, d'une révision de leur gestion financière, de leur articulation avec les organismes provinciaux d'arbitrage ».

A la date du 1er février 1942, on comptait 108 comités provisoires d'organisation.

Contrôlés à l'échelon national par le secrétariat d'Etat à la production industrielle, ces comités peuvent l'être de la même manière dans leurs délégations régionales par les inspecteurs généraux de la production industrielle, chefs de service régionaux du secrétariat d'Etat. C'est ici qu'apparaît le côté régional de cette organisation Il a pour ainsi dire une forme incidente.

La loi n'a pas prévu explicitement l'institution d'échelons régionaux des comités. Très fortement centralisatrice, elle a cherché à obtenir une organisation nationale de la profession : le pouvoir réglementaire des comités s'exerce à l'égard de tous les professionnels du territoire. Son action vise à établir le code théorique et pratique de la profession ; le plan de fabrication qu'il élabore s'applique à tous. Il faut, à cet égard, bien fixer les idées et les mots ; organisation nationale ne signifie pas forcément organisation fonctionnant au centre, dans la capitale administrative, avec des éléments pris *uniquement* dans cette capitale. Une telle conception serait illogique. Si le caractère régional est le propre de certaines activités économiques, que dire de la production industrielle ? Dans bien des cas, l'industrie reste proprement locale. Grasse est la capitale de l'industrie des plantes à parfums, Lyon celle de la soierie, etc... L'organisation des professions doit prendre en considération nombre d'éléments locaux. Supprimer la région de la structure industrielle et commerciale serait faire œuvre incohérente. Les comités d'organisation ne sont pas tombés dans ce travers et leur composition tient compte de ces nécessités.

Néanmoins, il fallait voir plus loin : régir la profession depuis le centre d'activité du comité risque de multiplier des retards qui doivent être rigoureusement

proscrits de l'industrie et du commerce. Industrie qui languit est industrie morte.

Or le risque est grand. A l'heure actuelle, l'une des fonctions capitales des comités (presque leur principale fonction) est d'effectuer entre leurs ressortissants la sous-répartition des contingents alloués périodiquement à l'ensemble de la profession par l'Office central de répartition des produits industriels. Ainsi, une entreprise située à X... fait connaître à son Comité d'organisation ses besoins en matières premières, ou bien elle l'informe de sa consommation pendant l'année de base antérieure à la guerre, lorsque ce procédé a été choisi, ce qui est le cas le plus fréquent. Toute une série d'opérations en procède. Le Comité centralise les renseignements fournis Il communique lui-même à l'Office central de répartition l'état des besoins de la profession. L'Office centralise les états de besoins des diverses professions. Il place en regard les ressources existantes. Il fixe les contingents à attribuer à chaque profession. Il envoie au comité d'organisation son contingent particulier, matérialisé généralement sous forme de monnaie-matière. Ce comité dresse la sous-répartition de son contingent entre les entreprises ressortissantes. Il adresse à l'industriel d'X... la monnaie-matière ou les bons qui lui permettront de s'approvisionner pendant le mois considéré. Muni de monnaie-matière, cet entrepreneur va chercher aussitôt à la transformer en matière première — que bien souvent il ne trouvera pas parce qu'elle manque sur place.

Nous entendons bien que ce tableau est peut-être poussé au noir. Prenons le toutefois comme un schéma général. Ces transmissions ont pris du temps. Pendant ce délai, l'industriel a pu accepter des com-

mandes, mais pour les satisfaire, il attend anxieusement les résultats de la répartition ; or, les bons lui parviennent après plusieurs semaines et parfois ne seront pas honorés. Le vice du système est non dans son principe, mais dans sa lenteur, à tous les étages. Or pour aller vite, il est besoin d'un responsable capable de prendre la décision sur place ou très près de l'industriel intéressé : il faut une organisation régionale des comités. Une décision prise rapidement par un échelon local, même imparfaite vaut infiniment mieux que la lenteur d'un jugement longuement muri par un organisme central après succession et superposition de consultations diverses.

Aussi plusieurs comités d'organisation ont-ils institué, par décision propre, des bureaux régionaux au centre de certaines régions administratives. Mais surgit alors une question, la dernière ; quelle est l'action du préfet régional sur ces échelons locaux ? Légalement elle paraît nulle. Le préfet ou son représentant, l'intendant, ne peuvent agir sur le comité que par l'entremise du secrétariat d'Etat à la production industrielle et de son chef de service régional, l'inspecteur général. Ceux-ci à leur tour n'auront voix au chapitre qu'en intervenant au besoin par voie d'autorité auprès du comité d'organisation, organe central. Pratiquement, une telle action est inopérante.

Paradoxe : le préfet régional, chef économique de la région — les textes l'affirment — est freiné, enserré dans un faisceau de transmissions, de consultations et de décisions qui annhile son impulsion première. Dans le domaine de la production industrielle, le préfet régional est un chef sans troupe, et cette observation vaut pour les préfets départementaux.

Une fois encore, la pratique devra suppléer au défaut de la théorie : grâce à de fréquents contacts personnels avec les industriels de la région, l'autorité régionale aura en réalité une action d'autant plus efficace qu'elle sera persuasive.

Sinon la pire confusion sera le fruit du désir, peut-être exagéré, d'un alignement national des professions.

***

En un domaine, il est vrai, l'administration préfectorale jouit tout au contraire d'un pouvoir réellement exhorbitant. Il s'agit de la création et de l'extension des entreprises, réglementées par le décret-loi du 9 septembre 1939 [1]. L'administration locale, impuissante à orienter légalement l'activité industrielle de sa région, dispose de pouvoirs discrétionnaires pour en permettre ou en refuser l'exercice ! Evidemment, le préfet régional ne pourrait intervenir en l'espèce que pour donner des instructions générales ; encore est-ce un peu douteux, le décret-loi n'en ayant pas parlé, et pour cause. Quoiqu'il en soit, les préfets départementaux ont qualité pour autoriser par arrêté les créations ou extensions d'entreprise.

Cette mesure de protection des mobilisés a été transformée en un instrument de malthusianisme économique [2] de cristallisation économique. « L'administration, a écrit M. le Doyen Chauveau, se réserve d'examiner les requêtes sous tous leurs aspects, politique, moral, etc... aussi bien qu'économique ; elle prétend contrôler et, partant, approuver ou désapprouver les moyens d'exploi-

1. V. l'étude de M. Toujas, *Semaine juridique*, étude n° 172 et surtout celle de M. P. Chauveau, Doyen de la Faculté de Droit d'Alger, *ibid.*, 12 avril 1942, étude n° 256.
2. P. Chauveau, *op. cit.*, n° 12.

tation et les procédés commerciaux ou industriels du requérant, sa valeur professionnelle, sa moralité commerciale. Elle se réserve de refuser l'autorisation demandée par une femme mariée s'il lui apparaît à l'examen de la situation d'ensemble du ménage que celui-ci n'a pas strictement besoin de cette activité pour vivre. Le droit de faire le commerce devient un bénéfice que distribue l'administration ... les commerçants forment une caste dans laquelle on n'entre qu'à la condition de plaire aux autres commerçants ou à leurs représentants, les chambres de commerce ». Nul ne saurait vraiment, en termes plus vigoureux, stigmatiser les errements administratifs dans l'application du décret-loi du 9 septembre 1939 !

Tout au plus y pourraient être jointes deux petites observations.

L'administration régionale commence à intervenir, du moins sur le plan technique, dans les demandes d'autorisation : des instructions ministérielles exigent que l'inspecteur général de la production industrielle soit consulté pour la plupart des demandes, et dans quelques cas, imposent une décision du secrétaire d'Etat, devant qui l'intéressé peut faire appel. Néanmoins le préfet régional continue à ne pas apparaître dans la procédure.

D'autre part, quel qu'invraisemblable que soit le fait, contradictoire avec le but proposé par la loi du 16 août 1940, la consultation des comités d'organisation n'a été prévue par aucun texte.

Au fond, tout découle du heurt général entre deux tendances opposées : étatisme et corporatisme. Parfois, l'une l'emporte — parfois l'autre, et ce défaut d'unité de vue conduit à des anomalies paradoxales.

Le Doyen Chauveau envisage la question à la lumière

des anciens principes de liberté commerciale. Qui admet comme un fait le dirigisme actuel, adoptera sa conclusion générale : il faut réformer d'urgence cette situation. Une loi, faite pour une situation nouvelle, doit remplacer d'urgence le décret du 9 novembre 1939 et l'adapter aux véritables exigences de l'économie dirigée, telles que les textes les manifestent.

Section II

La répartition des matières premières

Institué par la loi du 10 septembre 1940[1] modifiée elle-même par la loi du 9 mars 1941[2], l'Office central de répartition des produits industriels fonctionne sous le contrôle immédiat du secrétaire d'Etat à la production industrielle, avec mission de poser les règles concernant l'acquisition, la répartition, le stockage, la vente et la consommation des matières premières ou produits dont la rareté exige qu'ils soient soumis à un contingentement. L'abaissement de certaines des ressources industrielles du pays à moins de 10% de ce qu'elles étaient avant la guerre a imposé cette mesure.

Très nettement étatiste, l'O.C.R.P.I. assure la répartition générale des matières entre les utilisateurs, les transformateurs, les administrations et les professions organisées[3]. Le but de la répartition est de satisfaire le mieux possible les besoins industriels dans l'ordre d'une classification méthodique : services essentiels de l'Etat,

1. *J. off.*, du 12 septembre 1940, p. 4970.
2. *J. off.*, du 11 mars 1941.
3. Voir dans la *Semaine juridique* du 11 mai 1941, l'étude n° 200, déjà citée.

que leur fonction dirigeante doit faire inscrire au premier rang, puis services industriels et enfin le public. On a dit que l'industrie sert mieux le consommateur en se servant elle-même qu'en le servant directement. Cette observation est à la base de la répartition organisée. On ajoute que la répartition présente un aspect social et contribue au maintien des conditions de vie des travailleurs en assurant des matières premières aux employeurs.

D'après la loi sus-indiquée, l'O.C.R.P.I. est divisé en sections. L'une, la section centrale, est l'organe du répartiteur général, haut fonctionnaire du secrétariat d'Etat où il exerce les fonctions de secrétaire général à la répartition [1]. En outre, un certain nombre de sections de répartition sont spécialisées chacune dans un ensemble de produit ou matières déterminées, chacune, aussi, dirigée par un répartiteur-chef assisté d'un comité consultatif et nommé par le ministre ; un commissaire du gouvernement en contrôle le fonctionnement. Pour les produits dont elles ont la charge, elles peuvent prendre des mesures extrêmement sévères de dirigisme économique : contraindre par exemple les producteurs à vendre et les consommateurs à acheter à une entreprise déterminée, en brisant ainsi les courants commerciaux nés de la liberté des échanges ; réglementer l'emploi des produits, imposer des transferts de matières, etc...

Pour remplir leur mission, les répartiteurs-chefs disposent d'un pouvoir réglementaire ; leurs décisions, notifiées au commissaire du gouvernement qui jouit d'un droit de véto suspensif, ont certainement une portée

1. Voir la loi du 10 septembre 1940 ; les lois des 17 septembre et 18 décembre 1940 aujourd'hui remplacées par la loi du 30 avril 1941 sur l'organisation du ministère de la production industrielle (*J. off.*, du 8 mai p. 1953) ; le décret du 18 février 1941 précisant les fonctions du secrétaire à la répartition etc...

d'ordre public, et sont obligatoires comme des arrêtés ministériels sauf recours devant le conseil d'Etat[1]. Elles ne sauraient être ni modifiées, ni annulées par un arrêté ministériel émanant d'un secrétaire d'Etat autre que celui de la production industrielle, non plus que par les autorités administratives locales, préfets départementaux et préfet régionaux. Cette impuissance des autorités régionales en matière de production industrielle, rencontrée ici pour la seconde fois, est d'ailleurs fort explicable. La répartition, les règles d'emploi des matières premières doivent être établies d'abord à l'échelon national. Une décision du répartiteur chef des textiles réglementant par exemple la longueur maximum des vêtements est certainement inspirée par le souci légitime de diminuer la consommation des étoffes et de satisfaire sur une même masse un plus gand nombre de besoins ; il serait parfaitement inopportun qu'une autorité administrative régionale ou départementale put, sous la pression de considérations locales, prendre un arrêté contraire. Néanmoins, apparaît un inconvénient majeur à cette mise hors circuit des autorités locales. Préfets régionaux et départementaux ont la charge de faire exécuter les lois et les textes réglementaires ; le préfet régional a tout spécialement celle d'assurer la surveillance et la direction de l'économie dans sa région pour le compte de l'Etat ; dans bien des cas, ce sont ces autorités qui font entrer dans la pratique les textes réglementaires et en particulier certaines décisions des répartiteurs, en les reprenant sous forme d'arrêté d'intérêt général. Dès lors, de deux choses l'une : — ou bien le préfet régional s'abstiendra, et la décision risque de rester pratiquement lettre morte

1. *Semaine juridique*, étude n° 200, précitée.

dans la région ; hors les agents spécialisés de contrôle dont disposent l'office central et le secrétariat d'Etat à la production industrielle, ni la gendarmerie, ni la police régionale ne feront respecter un texte que le plus souvent elles ignoreront ou au sujet duquel elles n'auront reçu aucune instruction d'application ; — ou bien il prendra pour sa région un arrêté répercutant la décision du répartiteur, mais il lui est alors interdit de la modifier en quoi que ce soit pour l'adapter aux besoins et aux habitudes des populations de sa circonscription ; une telle entrave va directement à l'opposé des principes qui ont inspiré la déconcentration régionale. La nécessité a fait créer des bureaux régionaux de répartition dépendant des sections de l'office.

Deux exemples illustrent cette observation : la décision H 19[1] du répartiteur chef de la section du papier, du carton et des emballages a soumis à la délivrance de chèques-matière la réalisation des commandes de papier présentée par les administrations et les collectivités (on le sait, les chèques-matière, comme la monnaie-matière sont des titres qui donnent à leur porteur le droit de se procurer une certaine quantité de matières premières ou produits et sont délivrés dans le cadre d'un plan de répartition). En l'espèce, les administrations doivent faire connaître périodiquement leur besoins en papier au répartiteur-chef. Les demandes seront centralisées, instruites et satisfaites en tout ou en partie par la délivrance d'un certain contingent. On conçoit sans peine la lenteur de cette procédure. Or s'il est un grand consommateur de papier, c'est bien l'administration. Ne serait-il pas plus simple de confier un représentant régional de

1. *J. off.*, du 7 mars 1942, p. 951.

la section du papier le soin de répartir immédiatement entre les consommateurs un contingent régional de chèques-matière mis à sa disposition ?

Autre exemple : la décision M3 du répartiteur chef de la section du bois[1] a soumis à une réglementation entièrement nouvelle l'achat, le stockage, la vente et la distribution des bois de feu, en se référant à une distinction de la production contrôlée par les groupements interprofessionnels forestiers et de la production non contrôlée (petits propriétaires en général). La première catégorie de bois sert à des besoins d'intérêt général dans le cadre de contingents attribués aux utilisateurs sous forme de bons-matière ; la seconde est laissée à la disposition de l'administration préfectorale pour l'acquisition par les familles, du bois de chauffage nécessaire aux besoins domestiques. Dans un cas comme dans l'autre, l'administration intervient soit pour la distribution des bons-matière, soit par une réglementation de la production non contrôlée, afin de répartir équitablement les bois disponibles entre les familles. Or, la décision M 3 décide que les stocks détenus par les particuliers ne pourront dépasser cinq stères de bois. La liberté d'action de l'administration préfectorale est donc entravée par une décision qui ne lui permet pas d'élever ce chiffre selon les besoins locaux tenant au climat, à l'altitude, etc.

1. *J. off.* des 26 et 28 décembre 1941, p. 5556 et 5572.

Section III

Le plan d'aménagement de la production

La loi du 17 décembre 1941 [1] a autorisé le secrétaire d'Etat à la production industrielle à établir un plan d'aménagement de la production et, dans ce but, à procéder à des fermetures d'usines afin de mieux utiliser les matières ou l'énergie disponible [2].

Elle donne manifestement aux pouvoirs publics techniquement spécialisés un droit d'intervention économique outre-passant de beaucoup les règles du droit commun. Nécessité fait loi ! Sans doute ! Encore faut-il une coordination des décisions sur le plan régional, pour éviter que la fermeture d'un trop grand nombre d'usines dans la même région ne trouble l'ordre social en provoquant du chômage ou désorganisant l'économie régionale qui forme un tout, et pour tenir compte aussi des possibilités d'utilisation locale de la main d'œuvre momentanément libérée. De toute façon, une étroite liaison doit exister entre les administrations techniques, (le secrétaire d'Etat à la production industrielle) et l'administration régionale qui doit prendre une part active à l'exécution de la loi. Il faut même souhaiter que cette administration puisse y participer plus directement encore ; chef économique de la région, responsable de l'ordre, représentant du gouvernement entier, le préfet régional est intéressé au premier chef par toutes les modifications introduites, pour des nécessités techniques, dans la structure économique de sa propre région.

1. *J. off.*, du 23 décembre 1941, p. 5500.
2. *Semaine juridique*, 15 mars 1942, étude n° 248.

***

Pour être complet, il faudrait montrer aussi l'action des préfets régionaux, en particulier, dans la recherche et la mise en exploitation des mines, et consacrer quelques lignes à l'organisation des transports dans le cadre régional. Nous n'avons ni l'intention, ni la possibilité de dresser ici un bilan complet. Ce qui importe pardessus tout, c'est de constater que le système général de réorganisation industrielle et commerciale manque d'unité, que sa mise en œuvre régionale est très imparfaite, que l'administration, impuissante dans certains cas, dispose en d'autres de pouvoirs exhorbitants.

Direction étatique ou corporative de l'économie se heurtent dans les faits : tantôt l'administration locale outre-passe les droits qui lui viennent des textes, en appliquant d'ailleurs des instructions générales (voir l'exemple du décret-loi du 9 décembre 1939) ; tantôt elle est paralysée ; dans presque toutes les hypothèses, le préfet régional, représentant du gouvernement, n'a pas de moyens légaux d'intervention ; seuls les préfets départementaux agissent dans une sphère limitée très fréquemment à une besogne matérielle de mise en place [1].

Une conclusion s'impose : faire à la région la place économique à laquelle la loi lui donne droit et que lui méritent les services rendus au cours d'une année d'expérience, refondre et unifier les conceptions fragmentaires et successives d'où dérive le système actuel d'organisation industrielle et de répartition. L'opportunisme économique est bon, mais il a tout de même besoin d'une méthode.

1. Ainsi en est-il du rationnement des textiles et des chaussures dont nous ne pouvons parler ici.

L'Etat, gardien du bien commun, seul défenseur des intérêts extérieurs et intérieurs du pays, doit détenir une suprématie absolue sur toutes les unités, grandes ou petites, individuelles ou corporatives, qui forment le corps de la nation[1].

1. La distribution proprement dite des denrées et produits est organisée uniquement dans le cadre départemental et nous n'avons pas pu ici en décrire le mécanisme excessivement compliqué. Il s'agissait d'ailleurs d'une question de pure technique administrative qui n'aurait pas présenté un très grand intérêt.

CHAPITRE V

LE PRÉFET RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE SOCIALE

L'économie sociale pose aux préfets régionaux deux ordres de questions à résoudre. Les unes limitées à la fixation des salaires, les autres relatives à l'organisation sociale des professions.

SECTION I

Le préfet régional et la fixation des salaires

Les lois sociales de 1936 avaient donné mission à des conventions collectives de fixer les salaires après accord entre les organismes patronaux et ouvriers. Les modifications ultérieures des salaires étaient soumises à une procédure analogue. Parfois certaines conventions collectives comportaient des clauses faisant varier les salaires en fonction de l'indice général du coût de la vie.

Lorsqu'éclata la guerre, le gouvernement estima indispensable d'adapter la législation du travail, et particulièrement celle des salaires, aux exigences de l'état de guerre. Le décret-loi du 10 novembre 1939 complété par le décret du 1er juin 1940[1] bloquait au niveau atteint le 1er septembre 1939 le taux général des salaires ; toutefois, une révision demeurait possible, sur décision du

1. *J. off.*, du 4 juin 1940, p. 4202.

ministre du travail, après avis de certaines commissions techniques, et, au cas d'urgence, à titre temporaire, sur l'initiative de l'inspecteur divisionnaire du travail. Entre temps, la loi du 23 mai 1941 [1], tenant compte de l'élévation du coût de la vie, avait attribué à tous les salariés une allocation supplémentaire, un sursalaire variable d'après les lieux du travail.

Cependant, apparaissait indispensable une adaptation plus prononcée à la hausse générale des prix. Il ne pouvait être question d'une mesure d'ordre général qui aurait elle-même contribué à accroître la hausse contre laquelle la législation des prix s'efforçait de lutter. Il sembla plus sage de procéder par retouches successives, suivant les régions et d'après les entreprises. D'autre part, le système du décret du 1er juin 1940, confiant des pouvoirs d'autorisation temporaire aux inspecteurs divisionnaires du travail paraissait satisfaisant. Le gouvernement décida donc de confier à son représentant régional le soin de procéder aux ajustements et, par arrêté interministériel du 23 juin 1941, délégua aux préfets régionaux l'exercice des pouvoirs que le ministre du travail détenait de la loi : cette remarquable mesure de déconcentration est, peut être l'exemple le plus notoire de ces délégations d'attribution gouvernementale que les autorités administratives régionales peuvent désormais recevoir.

Aussitôt fut entrepris dans toute la France un vaste mouvement de révision des salaires.

On pouvait craindre qu'une semblable procédure manquât d'unité, que d'une région à l'autre, il y eût entre les salaires d'une même profession des différences

1. *J. off.*, du 12 juin 1941, p. 2434.

anormales, et que parmi les professions elles-mêmes, se manifestât une discordance entre les hausses accordées et la valeur professionnelle des bénéficiaires. Ces appréhensions n'ont pas été justifiées : ainsi, entre l'arrêté régional portant fixation du taux minimum des salaires dans la région de Clermont-Ferrand (arrêté préfectoral du 10 février) et celui pris pour le même objet dans la région parisienne par le ministre du travail (arrêté ministériel du 14 février 1942)[1], se révèle une parenté évidente : le taux des salaires est différent, mais la conception générale est la même, pour la simple raison que l'unification des procédés de calcul des nouveaux salaires et la rédaction même des arrêtés ont fait l'objet d'instructions ministérielles communes[2].

Le procédé adopté s'induit des arrêtés existants. A la base, un arrêté général du préfet régional a fixé le niveau minimum au-dessous duquel les salaires des ouvriers ou employés de la région ne peuvent descendre, dans les établissements industriels et commerciaux et leur dépendance de quelque nature qu'ils soient publics ou privés, laïques ou religieux, même s'ils ont un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance.

Puis des arrêtés, pris généralement à la demande des entreprises ou des organisations professionnelles existantes, appliquent à chaque profession l'adaptation particulière réclamée par les circonstances ; adaptation d'ailleurs délicate, car il faut ici respecter la hiérarchie des valeurs professionnelles, soit à l'intérieur d'une même branche d'activité économique, soit entre branches d'activité

1. *J. off.*, du 17 février 1942, p. 688.
2. Il n'est pas défendu de donner les dates de ces circulaires qui, réservées à l'usage intérieur des administrations, sont visées dans les arrêtés régionaux de fixation de salaires : à la fin de l'année 1941, on en comptait cinq datés des 28 mai, 18 juin, 11 août, 18 septembre et 6 décembre 1941.

différentes. Par exemple, entre les industries du caoutchouc, de la verrerie et de la métallurgie existe un certain rapport de valeur professionnelle que les salaires doivent respecter. Tâche infiniment complexe où il faut accorder les intérêts des patrons et des ouvriers, ceux des professions elles-mêmes qui tiennent à garder leur personnel, ceux enfin des finances publiques pour lesquelles une hausse excessive des salaires signifierait une chute de la monnaie.

De ces explications, il y a lieu de retenir surtout trois points :

1° le maintien du principe du blocage des salaires au niveau de 1939.

2° Par exception à ce principe, le développement à l'intérieur des régions administratives d'un large mouvement de révisions individuelles sans lesquelles les conditions de vie des salariés fussent devenues intolérables, par suite de l'ascension inévitable du coût de la vie.

3° Le caractère provisoire du procédé : il ne vaut que pour le temps de guerre ; mais d'ores et déjà, un texte, la loi du 4 octobre 1941, a été établi, qui permet de prévoir comment seront bientôt réglées ces questions en même temps que sera donnée la solution des plus angoissants problèmes sociaux.

Section II

Le préfet régional et l'organisation sociale des professions

La loi du 4 octobre 1941 [1], dite « Charte du travail », est, avec celle du 2 décembre 1940 sur l'organisation

1. *J. off.* du 26 octobre 1941, p. 4650.

corporative de l'agriculture, la pièce maîtresse de la nouvelle économie française, le prélude au droit économique de demain : elles ont un fondement commun, les idées corporatistes.

L'appellation courante de la loi du 4 octobre 1941 induit d'ailleurs en erreur la plus grande partie du public. Parce que les préoccupations sociales semblent y dominer, son caractère est oublié trop souvent : loi d'organisation économique, elle prépare la voie à une solution commune des problèmes économiques et sociaux au sein de l'organisation corporative de l'économie. « L'interpénétration de l'économique et du social, dit l'exposé des motifs, est une œuvre de longue haleine. Mais la charte du travail définit déjà les liens sociaux. Elle repose de surcroît sur une division de l'activité économique en grande famille professionnelle au sein desquels se créeront les sections nécessaires — notamment les sections artisanales — dont l'ensemble fournira une première et utile ébauche de l'œuvre corporative ». De fait, elle n'est pas encore entrée elle-même dans la voie des réalisations définitives. A considérer strictement ce qui existe sur le plan régional, il n'y aurait que fort peu de choses à noter, excepté la présence de quelques comités sociaux provisoires, expériences de mise en route, tentées dans les régions sous le contrôle des autorités régionales avant la mise en place du mécanisme légal.

La loi distingue deux grandes catégories d'organismes professionnels, les syndicats et les comités sociaux[1]

Les premiers, uniques par profession, industrie ou

1. V. une étude anonyme sur la charte du travail, *Semaine juridique* du 28 décembre 1941, étude n° 234 ; — un récent article sur *La liberté de l'association et ses limites dans le nouveau droit public français* par M. Pic, professeur honoraire à la Faculté de droit de Lyon, *ibid*, 3 mai 1942, étude n° 259.

famille professionnelle, groupent par catégories employeurs, ouvriers, employés, agents de maîtrise, ingénieurs et cadres administratifs et commerciaux des établissement. Leur principal objet est de préparer les décisions que prendront les comités sociaux. Ceux-ci, organismes mixtes de collaboration entre employeurs et salariés, sont des *comités* c'est-à-dire des groupements restreints, à composition tripartite, formés de représentants des employeurs, ouvriers et employés, agents de maîtrise, ingénieurs et cadres. Ils sont dotés de pouvoirs réglementaires, en toute matière d'ordre professionnel et social : salaires, apprentissage, hygiène, assistance, etc. Ils contrôlent l'application des lois et règlements d'ordre professionnel avec la collaboration de l'administration du travail. Enfin, ils doivent « entreprendre toutes les réalisations, créent et gèrent toutes les institutions sociales », telles les jardins ouvriers.

Syndicats et comités ont des échelons locaux, régionaux et nationaux. Des comités sociaux d'entreprises sont en outre obligatoires dans les établissements occupant plus de cent ouvriers et employés. Les syndicats sont groupés en unions régionales. Les membres des comités sociaux régionaux sont désignés parmi les comités locaux dont ils ont d'ailleurs la composition tripartite. Il est intéressant surtout de noter que le pouvoir réglementaire des comités sociaux correspond à leur situation hiérarchique, l'échelon supérieur pouvant mettre opposition à une décision de l'échelon inférieur et ce dernier ne pouvant de sa propre autorité modifier une décision du comité placé au-dessus de lui ; dans tous les cas, les pouvoirs publics gardent leurs droits propres de réglementation et peuvent intervenir par l'intermédiaire

du commissaire du gouvernement qui siège auprès de chaque comité national. La loi précise (art. 36) : « Le comité régional... coordonne l'activité des comités locaux, centralise les renseignements qui leur sont demandés et leur diffuse la documentation qu'il reçoit. Il adapte en tant que de besoin au cadre régional les règlements et décisions de toute nature. Il gère les institutions et caisses ayant un caractère régional ».

Le bureau du comité régional composé, comme celui du comité local, des présidents de ses trois catégories de membres, est accrédité, dit l'article 17 de la loi, « pour assurer les relations officielles nécessaires à l'activité de leur organisme auprès des représentants des pouvoirs publics de leur circonscription ». Sur ce plan, va apparaître le préfet régional. La loi n'ajoute rien. Tout ceci reste théorique pour le moment. Il est presque impossible de dire comment fonctionneront les rouages de ce vaste mécanisme. Sa construction permet toutefois de penser qu'il réalisera une étroite collaboration entre employeurs et employés, seul moyen de prévenir les conflits sociaux.

Un point paraît plus délicat, celui du pouvoir réglementaire des comités sociaux et des familles professionnelles, cellules des futures corporations. A l'échelon national, il va de soi que l'Etat ne saurait se dessaisir de ses attributions ; en principe, il laissera agir librement la corporation, sauf à réformer ses décisions. Par contre, que peuvent faire ses représentants régionaux ou départementaux ? La loi parle de liaison, et non de pouvoir d'intervention. Il semble donc qu'en face des échelons régionaux des futures corporations, le préfet régional doive rester impuissant. C'est l'aspect spécial d'une situation signalée déjà. La vulgarisation et l'éparpille-

ment du pouvoir réglementaire entre les mains d'organismes multiples soulèvera pour l'Etat de très sérieuses difficultés ; voilà l'une des pierres d'achoppement du système corporatif. Ce n'est pas à dire qu'il ne puisse être porté remède à ces difficultés. Mais une longue et délicate mise au point sera nécessaire pour prévenir des conflits entre l'Etat, législateur et administrateur, et les corporations, organes réglementaires de droit public.

Trois solutions possibles à une telle situation : — ou bien l'Etat reprendra l'ensemble en main, et la corporation ne sera plus qu'un instrument de sa volonté ; — ou bien il abdiquera sa fonction économique, mais se retrouveront alors tous les inconvénients du libéralisme économique sans aucun de ses avantages, car les corporations auront regagnées pour elles la totale liberté perdue par les individus ; — ou bien il se constituera lui-même en corporation, problème constitutionnel sur lequel il n'est pas en notre pouvoir d'émettre la moindre hypothèse. Tout dépend de la manière dont sera entendu le nouveau régime corporatif. Le décret du 3 janvier 1942[1] amorce l'ouvrage avec l'institution des premières familles professionnelles ; il faut en suivre maintenant le développement. La famille professionnelle, c'est déjà la corporation. « Elle respectera les lois de l'Etat. L'Etat la respectera ». Voilà en quels termes s'exprime l'exposé des motifs de la charte du travail. C'est dans la mesure où cet équilibre pourra être obtenu que seront précisés les rapports des autorités régionales et des échelons régionaux des organisations professionnelles.

1. *J. off.*, du 31 janvier 1942, p. 446 et suiv.

CHAPITRE VI

LE PRÉFET RÉGIONAL ET LE PROBLÈME DES PRIX

SECTION I

Principes généraux

Les raisons qui ont conduit les pouvoirs publics a assurer entièrement par voie d'autorité la fixation et le contrôle des prix sont présentes aujourd'hui à toutes les mémoires [1].

En économie libérale, la loi de l'offre et de la demande tend automatiquement à régulariser les prix par une série d'oscillations autour d'un point moyen répondant à la valeur d'échange du produit considéré. Le mécanisme semble aujourd'hui hors d'état de fonctionner : l'extrême raréfaction des produits, entraînant le rationnement des denrées et matières premières, ne manquerait pas de provoquer une hausse désordonnée de la valeur d'échange. D'autre part, l'économie en circuit fermé à laquelle ont contraint les événements de juin 1940, en étant elle-même un des facteurs de cette raréfaction des mar-

1. V. l'ouvrage capital de M. Olivier MOREAU-NÉRET, *Le contrôle des prix en France*, Paris, Sirey, 1941.

2. *La réglementation des prix. Règles en vigueur à la date du 1er octobre* 1941 par G. DEFOSSE et R. VAXELAIRE, Paris, Presses universitaires de France 1941.

chandises, laisse s'accumuler à l'intérieur du pays une masse considérable de capitaux sans emploi. L'accroissement de leur disponibilité permettrait aux plus favorisés de payer des prix extraordinairement élevés pour s'assurer la libre disposition des marchandises non rationnées, ou favoriserait la vente frauduleuse des produits contingentés. Ainsi la hausse des prix, déjà fort dangereuse en économie libre où elle a pour corollaire un avilissement de la monnaie nationale sur les marchés extérieurs, conduit en économie fermée à l'accaparement des denrées et produits par les plus riches ; elle est donc génératrice de troubles sociaux.

Il en faut conclure que, sous l'empire d'une diminution temporaire des ressources nationales, l'économie dirigée forme avec le rationnement et le contrôle des prix une trilogie économique, qui viole en vérité le jeu normal des forces économiques et ne peut guère être considérée comme un idéal, mais que les circonstances imposent.

Le contrôle des prix, première manifestation tangible de l'économie dirigée, apparut en France dès 1936 sous la forme d'une loi tendant à réprimer la hausse injustifiée des prix ; 35 textes, lois, décrets ou arrêtés, devaient construire, pièce par pièce, le système de contrôle et de taxation dont la loi du 21 octobre 1940[1] ne fut que la codification, avec combinaison de quatre procédés techniques : blocage, maintien du bénéfice en valeur absolue, répercussion de la hausse en pourcentage et taxation.

— Le principe, c'est le blocage des prix de tous les produits et services au niveau atteint le 1er septembre 1939 (art. 15), l'interdiction de toute majoration directe ou indirecte des prix.

1. *J. off.*, du 10 novembre 1940, p. 4626.

— A ce principe une atténuation est portée : l'octroi de hausses par les pouvoirs publics, l'autorisation accordée au commerçant intermédiaire de majorer son prix de vente du montant exact de la majoration accordée à son fournisseur. Soit : A le prix de facturation en 1939 et m la majoration accordée : soit V l'ancien prix de vente du commerçant en 1939 et B son bénéfice. En 1939, V — A = B. Sous l'empire de la loi du 21 octobre 1940 : (V — m) — (A + m) = B. Le bénéfice du commerçant est resté le même en valeur absolue.

— Afin de pallier aux anomalies résultant d'un tel système l'arrêté ministériel du 20 mai 1941 [1], complété par l'arrêté n° 428 du 27 janvier 1942 [2] autorise le commerçant à prélever une marge bénéficiaire, dite taux limite de marque brute, calculée en pourcentage *sur le prix de vente* et non sur le prix d'achat. Pour établir son bénéfice autorisé, d'après les prix d'achat qu'il connaît, le commerçant pourra appliquer un barème publié au *Bulletin officiel des services des prix*, du 25 juillet1941, ou bien se servir de la formule $M = \frac{X}{100 - X}$ dans laquelle M représente le coefficient par lequel il doit multiplier le prix d'achat pour obtenir sa marge bénéficiaire et X % le taux limite de marque brute légalement autorisé.

— Enfin, les pouvoirs publics eux-mêmes peuvent fixer les prix de base tout en déterminant le montant des marges bénéficiaires, ce qui constitue la taxation.

En principe, tous les prix sont fixés à l'échelon national par arrêté interministériel pris après avis d'un organisme consultatif, le comité central des prix, comprenant des représentants des administrations centrales,

1. *J. off.*, du 25 mai 1941, p. 2180.
2. *B.O.P.*, du 30 janvier 1942.

des industriels, des commerçants et des consommateurs (art. 3 de la loi du 21 octobre 1940). Les demandes d'homologation peuvent être dues à l'initiative de l'administration ou présentées par les comités d'organisation et, à défaut, par les autres organes représentatifs de la profession.

Cette concentration excessive des pouvoirs de taxation n'allait pas sans inconvénients : lenteurs, difficultés de juger à distance des intérêts en présence, énorme surcroît de besogne pour le service central des prix.

Dans un premier effort bien inspiré de déconcentration, la loi du 21 octobre 1940 autorisait (art. 1er) les préfets à fixer, par arrêté pris après avis du comité départemental de surveillance, les prix des produits et denrées agricoles vendus dans leur département, sur les marchés locaux et dans les magasins de commerce. Il s'ensuivit cependant de regrettables résultats : l'autarcie départementale en matière de prix aboutit à des « taxations incohérentes [1] » et à la disparition subite des produits alimentaires dans certains départements. « Si Paris manque de poisson de mer, écrit M. J. Barthélemy, c'est en partie parce que les préfets côtiers le taxent trop haut, que le préfet de la Seine le taxe trop bas. Et voilà aussitôt une frontière nouvelle que le colin ne peut sauter... ».

Ce fut très certainement en partie pour remédier à cet état de choses que le gouvernement décida l'institution des régions administratives. Le 27 juin 1941, deux lois [2] dessaisirent entièrement les préfets départementaux de leur pouvoir de taxation pour conférer une compétence élargie au préfet régional assisté d'un organisme consultatif technique, le comité régional des prix.

1. J. Barthelemy, *Provinces*, p. 42.
2. *J. off.*, du 30 juin 1941, p. 2729 et p. 2730.

Leurs prescriptions furent précisées par les textes suivants :

L'arrêté du 2 décembre 1941 [1] établissant la liste des services dont les prix peuvent être fixés par les arrêtés préfectoraux régionaux ;

La circulaire du 21 décembre 1941 établissant une procédure nouvelle de taxation régionale des produits agricoles [2] ;

L'arrêté du 6 janvier 1942 et la circulaire du 9 janvier 1942 [3] déterminant la procédure de fixation des prix des produits régionaux non agricoles ;

Enfin la circulaire n° 2451 du ministre des Finances en date du 28 mars 1942 [4] précisant la procédure à suivre devant le comité régional des prix ;

Centralisateur, ce transfert des anciens pouvoirs des préfets départementaux à un représentant régional du pouvoir central accroît l'emprise de l'Etat sur l'économie ; il déconcentre en même temps les fonctions étatiques en décongestionnant l'administration centrale au profit d'un organe régional, et classe les attributions des préfets régionaux en matière de taxation au premier rang des mesures réformatrices de l'économie française : il accentue sans doute le dirigisme étatique, mais contribue à en atténuer les inconvénients. Sans parler des lenteurs inévitables qu'introduit dans l'étude des homologations de prix la transmission à un service central et que la procédure de taxation régionale a précisément pour but de faire disparaître — comment un organisme national

1. *B.O.P.*, du 5 décembre 1941.
2. *B.O.P.*, du 26 décembre 1941.
3. *B.O.P.*, du 9 janvier 1942.
4. *B.O.P.*, du 3 juillet 1942.

unique pourrait-il prendre des décisions dont le besoin et l'application résultent de données locales, ce qui est très fréquemment le cas ?

Section II

La taxation des produits agricoles

Avec eux, il s'agit d'une production intimement liée au problème vital du ravitaillement, digne d'être encouragée et développée par tous les moyens, jadis défavorisée en période d'abondance mais dont la revalorisation est nécessaire, très périssable en tout cas et saisonnière.

Pour tous ces motifs, nul ne songea d'abord à taxer les produits agricoles à la production. Le marché libre, pensait-on, saurait avec rapidité et sûreté donner à des denrées leur vraie valeur. On se souvenait aussi des faillites retentissantes qu'avait essuyée les lois du maximum dès qu'elles avaient essayé de s'attaquer aux denrées alimentaires. La prudence paysanne, l'habileté des acheteurs, semblaient assurer une pleine efficacité au libre jeu de la loi de l'offre et de la demande qu'une intervention administrative, souvent incompétente, parfois inopportune, toujours mal accueillie, risquerait de désorganiser. Pourtant le rationnement et les nouvelles conditions générales de l'économie conduisirent bientôt le législateur à adopter en matière agricole une politique de prix dirigée : la loi du 30 juillet 1940[1] donna au ministre de l'agriculture pour l'ensemble du territoire et au préfet pour les départements le pouvoir de fixer

1. *J. off.*, du 2 août 1940, p. 4613.

les prix des produits agricoles. Le texte primitif de la loi du 21 octobre 1940 devait maintenir cette manière de voir : les arrêtés ministériels fixaient les prix limités de chaque produit et, dans ces limites, les dispositions préfectorales, après avis du comité départemental de surveillance, les adaptaient aux nécessités locales.

L'échec complet de ce système conduisit d'abord à la loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, puis à la double réforme du 27 juin 1941. Après avoir donné compétence à l'administration centrale pour fixer le prix des produits figurant en annexe (parmi lesquels sont mentionnés « tous produits agricoles a la production ») l'article 1er de la loi du 21 octobre porte que les décisions en matière de prix auront la forme... 3° « d'arrêté du préfet régional compétent en application de la loi du 19 avril 1941, ou du préfet dans les autres cas [1] pour les prix :

a) des produits ou denrées agricoles vendus dans le département, sur les marchés locaux et dans les magasins de commerce ».

Le moins qu'on puisse dire de ce texte est qu'il manque de clarté et qu'il contient plusieurs inadvertances. Le préfet régional est compétent « dans le département », dit la loi. Lequel ? Il faut entendre, évidemment, dans les départements composant la région. D'autre part, la loi paraît limiter le pouvoir des préfets régionaux aux prix de vente établis sur les marchés et dans les magasins. Ce pouvoir est-il autonome ? Non, car (art. 2) les arrêtés ministériels fixent les limites dans lesquelles les préfets régionaux pourront taxer les prix des produits agricoles

1. Il y a là une inadvertance de texte, les organismes administratifs départementaux ayant été totalement dessaisis de leurs attributions de taxation par la loi du 27 juin 1941 créant les comités régionaux des prix.

pour leur vente en gros, demi-gros et détail, à partir des prix à la production réservés en principe à la seule compétence du ministre. Dans ces conditions, la déconcentration régionale, très notable en apparence, se trouve aussitôt entravée dans un double faisceau de liens ; la taxation à la production reste un domaine réservé auquel le préfet régional ne peut toucher de son propre mouvement : le ministre fixe des maxima, le préfet régional ne peut établir que des prix inférieurs à ce maxima. La loi n'eût pas eu besoin de le dire.

Dans la procédure d'établissement des arrêtés de taxation agricole par le préfet régional se distinguent deux périodes : l'une antérieure, l'autre postérieure à la circulaire du 21 décembre 1941.

A. — *Antérieurement au 21 décembre* 1941, voici de quelle manière les choses se passaient dans la pratique. Un arrêté ministériel publié au *B.O.P.*, fixait par exemple le prix des carottes à la production à partir de telle date et jusqu'à telle autre date. Il déterminait en même temps le taux des différentes marges qu'il faudra ajouter à ce prix de base pour en tirer le prix de vente au consommateur (prix de détail). C'étaient suivant les cas :

— des frais de ramassage et de conditionnement (emballage, etc...) ; — des frais de transport du lieu de production au lieu de vente ; — des freintes ou pertes en cours de transport ; — la marge bénéficiaire du grossiste répartiteur celle du demi-grossiste lorsque cet échelon de distribution existe et celle du détaillant (frais et marges calculés par l'arrêté ministériel ou bien en valeur absolue — tant de francs par quintal — ou bien en pourcentage). Pour les frais de transport, deux méthodes se présentent : ou bien les commerçants seront autorisés

à facturer leurs frais de transport réels, ou bien un prix moyen sera établi dans la région en tenant compte des divers lieux de provenance et des quantités de marchandises transportées sur chaque parcours.

En face d'un tel arrêté ministériel, le préfet régional — ou en l'espèce l'intendant des affaires économiques qui de par son origine, contrôle l'établissement des prix dans la région — déterminait avec l'aide de ses services le prix régional des carottes sans pouvoir dépasser le taux maximum prévu par l'arrêté mais en gardant la liberté de demeurer au-dessous de ce niveau ; sa décision était appuyée en principe sur l'avis du comité régional des prix.

Cet ensemble se heurtait à trois objections :

Procédure longue. Or, il faut ici plus qu'ailleurs aller très vite. La publication des arrêtés ministériels au *B.O.P.* introduit des retards. Pour y parer les arrêtés ministériels déterminent à l'avance les prix de base et les marges de toute une catégorie de légumes pendant une durée de plusieurs mois ; un autre procédé consiste en cas d'urgence à aviser directement l'autorité préfectorale des prix fixés par le ministère. Mais dans ce cas, les arrêtés régionaux risquent de ne pas toujours tenir compte des avis et renseignements réglementairement prescrits.

Procédure incomplète. Le préfet régional pourra-t-il toujours apprécier dans le cadre de la région des éléments de taxation fondés sur des données purement locales, par exemple, l'utilité du stade demi-grossiste ? La loi ayant prévu cette objection laisse la liberté aux préfets régionaux de déléguer, si besoin est, à leurs collègues des départements leurs pouvoirs de taxation.

Procédure inopérante ! elle enlève d'une main aux préfets régionaux ce qu'elle leur donne de l'autre. Elle peut les amener le plus souvent à reprendre purement et simplement les prix ministériels, et parfois à n'en pas tenir compte. Si, par exemple, des considérations locales, telles que la qualité exceptionnelle des raves produites dans une région ou peut-être l'urgente nécessité de conserver sur les marchés locaux une aussi précieuse denrée, induisent l'autorité régionale à taxer ce légume à la production en dépassant le prix établi par le ministre ; cet arrêté est illégal, mais évidemment il sera appliqué, et des régions voisines les légumes se dirigeront tous sur les marchés de cette région pour bénéficier de la prime ainsi offerte. Afin d'endiguer ce flux qui menace de priver leur circonscription d'un aliment utile, il ne reste plus aux autres préfets régionaux qu'une seule ressource : suivre l'exemple de leur collègue. Nécessité fait loi ; si d'aventure, le conseil d'Etat est appelé à se prononcer, il y aura longtemps alors que les arrêtés illégaux auront reçuappl ication. La loi d'abord, et les principes même du droit public, s'opposent à de tels procédés, sous peine de conduire à une anarchie administrative pire que n'importe quelle concentration des pouvoirs. La technique impose une seule solution : conférer au préfet régional des pouvoirs propres de taxation à la production, sous la haute surveillance et la coordination de l'administration centrale.

B. — *Postérieurement au* 21 *décembre* 1941. Un nouveau procédé fut établi qui repose avant tout sur l'établissement d'un calendrier de taxation ; dans chaque région la période approximative de production des principales denrées agricoles est prévue par la préfecture régionale

avec la collaboration technique de la direction régionale de la production agricole, de la corporation paysanne, etc..., compte tenu, il va sans dire, des aléas inhérents à la production agricole.

Cela étant, le préfet régional doit adresser aux ministres des finances et du ravitaillement des propositions de taxation, au moins un mois avant la date limite portée au calendrier et, normalement, un arrêté ministériel être pris pour sanctionner ces propositions. Si dix jours avant la date limite aucune décision ministérielle n'a été prise, le préfet régional après un nouvel avertissement télégraphique à l'administration centrale, peut à l'arrivée de la date limite prendre de son propre mouvement un arrêté de taxation entérinant ses précédentes propositions, sauf le droit conservé au ministre de modifier cet arrêté régional.

A dire vrai, la nouvelle procédure montre bien avec quelle circonspection l'avance se produit. Mais, indiscutablement, l'avance, la déconcentration se manifestent, et voilà le fait essentiel.

Reste à se demander si la pratique justifiera les espoirs mis dans ce système théorique : il manque un peu de respect pour l'administration centrale dont il présuppose une inertie accidentelle qu'on pourrait croire à tort traditionnelle... il reste un peu compliqué et rigide. L'expérience saura sans doute, en assouplir les contours.

Section III

La taxation régionale des produits et des services

La loi du 21 octobre 1941, divise en deux grandes catégories les objets possible d'une taxation — denrées agricoles mises à part. Elle appelle *produits* tous les objets matériels ayant leur origine immédiate dans une activité économique non agricole. Quant aux *services*, ce sont tous les actes effectués par un individu ou par une collectivité au profit d'un autre, moyennant le paiement d'un prix indépendant du salaire, et ayant généralement leur source dans un contrat autre que la vente. Tels sont par exemple les services de transport, les réparations diverses, locations d'instruments, entreprises de spectacles, l'activité des salons de coiffure, tous travaux à façon effectués par les petits entrepreneurs indépendants, etc...

A. — *Les services.* La loi du 21 octobre 1941 (art. 1 *b*) autorise les préfets régionaux à fixer par arrêté le prix des services « assurés à l'intérieur du département ou des partements limitrophes (il faut comprendre « à l'intérieur de la région ») et dont l'exécution n'est fonction que d'éléments spécifiquement locaux ». Sa définition générale n'a d'ailleurs aucune importance puisque le texte ajoute aussitôt : « La liste de ces services sera établie et éventuellement modifiée de façon générale ou par département (entendons par région) par arrêté du secrétaire d'Etat à l'économie nationale et aux finances pris après consultation du comité central des prix ».

Cet arrêté du 2 décembre 1941, a été publié au *B.O.P* le 5 décembre 1941.

B. — *Les produits.* Les préfets régionaux avaient reçu de la loi compétence pour fixer les prix des produits locaux créés exclusivement dans le département, distribués et livrés dans le département ou dans les départements limitrophes, selon une liste dressée dans la même forme que celle des services. En fait, quatre arrêtés seulement les avaient autorisés à taxer les sabots, la glace artificielle, la tourbe et les articles de bourrellerie ou de sellerie.

Devant cette dérision, l'administration centrale crut convenable de faire réellement passer dans les faits la déconcentration dont nos institutions régionales tiraient leur justification.

L'arrêté ministériel du 6 janvier 1942, assorti d'une circulaire n° 335/58 déjà citée, a abandonné l'idée des listes et remis au préfet régional, après avis du comité régional des prix, le pouvoir de fixer les prix des produits à caractère régional sur délégation de compétence spécialement accordée par le ministre des finances.

Ainsi réapparut cette notion de délégation inscrite dans la loi du 25 août 1941. Mais quel allait en être l'objet ? Il était possible d'imaginer l'octroi de délégation individuelle sur demande particulière présentée par le préfet régional, pour l'instruction d'une procédure d'homologation déterminée. Cette solution est devenue, en fait, le droit commun de la taxation régionale.

Néanmoins, et par exception à ce principe, les produits régionaux à caractère *artisanal* peuvent sans inconvénient être taxés par arrêté régional. Les diverses caté-

gories en devaient être classées sur une liste soumise par les préfets régionaux à l'administration centrale et sanctionnée ultérieurement dans un arrêté ministériel qui porterait à leur sujet délégation générale de compétence à l'autorité régionale. L'expression « produit artisanal régional » n'était pas, selon les textes, limitée à la définition juridique et fiscale de l'artisan mais étendue à l'ensemble des petites industries locales ou régionales. Il faut approuver pleinement ce nouvel effort de déconcentration en regrettant cependant de ne pas le voir poussé jusqu'au bout de sa logique. Que la liste prévue soit ou non publiée, il y aura toujours des produits qui ne pourront entrer dans sa classification et la procédure de délégation particulière sera appelée à jouer dans la grande majorité des cas. Or comment la trouver pleinement satisfaisante ? Certes le silence du ministère prolongé pendant un certain délai est assimilé à une approbation tacite. Mais encore une fois, ce caractère négatif ne fait pas honneur à l'administration centrale En tous cas, il y a perte de temps précieux pour des procédures, en soi, assez longues.

Section IV

L'intervention du comité régional des prix

La publication d'un arrêté régional de taxation est le résultat d'opérations dont ce travail doit avoir indiqué le schéma [1] :

1° Constitution d'un dossier en trois exemplaires, comprenant une lettre introductive, le tableau comparatif

1. Voir la circulaire n° 2451-75 au *B.O.P.* du 3 juillet 1942, p. 452.

des prix existant au 1er septembre 1939, des prix actuels et des prix demandées ; la décomposition complète du prix de revient en matières premières, salaires, frais généraux ; la détermination du bénéfice ; éventuellement une situation comptable de l'entreprise ;

2° Transmission obligatoire du dossier par l'entremise de l'échelon régional du comité d'organisation qualifié ou à défaut par le syndicat professionnel le plus représentatif ou par la chambre des métiers ;

3° Etude du dossier par un rapporteur et rédaction d'un rapport technique et financier ;

4° Réunion du comité régional des prix ; lecture du rapport ; discussion en séance ; émission d'un avis de rejet, d'accord, ou de satisfaction partielle de la demande (le comité se réservant d'aménager les prix demandés) ;

5° Intervention d'un arrêté régional sanctionnant en principe l'avis émis, mais pouvant fort bien ne pas le suivre ;

6° Notification de l'arrêté à l'intéressé.

La publication de l'arrêté régional de taxation ne met pas un point final à la procédure : il faut être transmis au ministre des Finances, qui a le pouvoir hiérarchique de contrôler, réformer ou même annuler les décisions régionales, pour motifs d'incompétence, d'insuffisance ou de violation des principes de la réglementation des prix. Ce droit, tout à fait dans la ligne générale du droit administraitf, n'en présente pas moins les plus graves inconvéients. En tout état de cause, il importe qu'il soit exercé le plus rapidement possible, car l'application des arrêtés régionaux de taxation ne pourrait évidemment être suspendue jusqu'à la décision minis-

térielle, sans causer de graves dommages à ceux qui, ayant passé contrat à des prix homologués par arrêté régional, verraient ultérieurement modifier par le ministre l'acte administratif sur lequel ils ont établi leurs engagements.

La stabilité et la sécurité des relations contractuelles régit toute l'activité économique ; certes, le mouvement qui emporte aujourd'hui l'économie vers son destin dirigé ne s'arrête plus à ces difficultés de détail. Pourtant, nous l'affirmons, à moins de transformer l'économie dirigée en une économie de chaos, l'administration doit à tout prix assurer la permanence de ses décisions. Le maintien d'une décision, même mauvaise en la forme, vaut mieux pour l'économie que l'incertitude et la contradiction.

Selon l'article 3 de la loi du 27 juin 1941 [1], le comité régional des prix est composé ainsi : — le préfet régional ; — l'intendant des affaires économiques de la région ; — le directeur des contributions indirectes du siège de la région ; — le directeur des services agricoles du siège de la région ; — le directeur régional du ravitaillement général ; — le directeur des services vétérinaires du siège de la région ; — le directeur régional de la santé et de la famille ou son représentant ; — l'ingénieur en chef des ponts et chaussées du siège de la région pour l'examen des affaires relatives au tarif des transports ; — deux délégués de l'organisation corporative agricole représentant les agriculteurs de la région ; deux délégués des régions économiques représentant les commerçants et les industriels de la région ; deux délégués des ligues départementales des familles nombreuses représentant les con-

1. *J. off.*, du 30 juin 1941, p. 2729.

sommateurs de la région, tous désignés par le préfet régional ; — le directeur régional du contrôle des prix prend part aux délibération du comité avec voix consultative. Le comité régional des prix est présidé par le préfet ou à son défaut par l'intendant des affaires économiques. En cas de partage des voix, le président à voix prépondérante. Les débats du comité régional des prix sont confidentiels.

L'impossibilité de réunir ce comité aussi souvent qu'il le faudrait rend son action un peu incertaine. D'ailleurs, comme toutes les assemblées, il est sous l'influence immédiate du rapporteur de chaque affaire et de la haute autorité (préfet régional ou intendant des affaires économiques) qui le préside. Au fond, il n'a guère le temps d'entrer dans le détail des questions et ses membres ne sont pas tous des techniciens pour toutes les affaires ; l'adjonction d'un représentant régional des services de la production industrielle comble du moins une lacune de la composition légale. En tous cas, il permet, sans nul doute d'imprimer aux arrêtés de taxation un aspect de bon sens, un caractère d'adhésion ou de recherche de l'opinion publique, qui n'est certainement pas à négliger et dont il faudra peut être, à l'avenir, tenir compte de plus en plus.

CHAPITRE VII

LE PRÉFET RÉGIONAL ET LA SURVEILLANCE GÉNÉRALE DE L'ÉCONOMIE

L'économie dirigée suppose impérieusement une surveillance de l'économie. Une loi dépourvue de sanctions n'a point d'effet. Ce n'est certes pas par là que pèche la réglementation actuelle ! On lui reprocherait plutôt un excès en sens contraire.

Nous trouvons ici en présence — ne disons pas en opposition — l'ancien système repressif et celui qui procède de la réglementation nouvelle. Ce sujet à lui seul vaudrait une longue étude d'ensemble.

Qu'il s'agisse des deux lois du 12 septembre 1940 sur les cartes d'alimentation et le rationnement, de celle de même date sur la constitution des stocks, la répartition et le réapprovisionnement des denrées rationnées, des lois du 8 février 1941 sur la détention des stocks de marchandises quelconques, du 21 octobre 1940 sur la législation des prix, du 23 octobre 1941 sur l'organisation du ravitaillement, du 16 août 1940 sur les comités d'organisation, des 10 septembre, 9 mars et 18 juillet 1941 sur la répartition des produits industriels, du 17 septembre 1941 sur la législation des céréales, à peu près toutes ont créé des infractions nouvelles réprimées dans presque tous les cas, de deux manières : d'abord, par des sanc-

tions pénales prononcées par les tribunaux répressifs judiciaires (simple police, tribunal correctionnel ou même tribunal d'Etat)[1], puis par des sanctions administratives émanant des ministres intéressés, de l'autorité préfectorale, du fisc ou des nouveaux organes publics de l'économie dirigée (répartiteur).

Cette nouvelle forme de l'action répressive caractérisée par la double intervention de l'administration et d'organes semi-publics à tendance plus ou moins corporative, mériterait d'être approfondie du point de vue pénal comme du point de vue du droit public. Les articles publiés sur ces fragments de législation ont déjà indiqué la question[2].

La synthèse en serait intéressante ; il y a lieu d'en retenir quelques principes appliqués à la région administrative.

Le dualisme des systèmes répressifs en matière d'économie dirigée tient au caractère technique de la réglementation. Il va de soi que la décision du répartiteur-chef de la section des textiles[3] réglementant l'emploi, la fabrication et la vente des matières premières, textiles et filés ou celle du répartiteur-chef de la section de la chimie[4], interdisant l'emploi des produits dérivés de la gemme de pin, demandent pour leur stricte application des sanctions appropriées au genre d'infractions commises[5]. Il est concevable encore qu'une infraction à un arrêté réglementaire ou à une décision intervenue

1. Loi du 7 septembre 1941, *J. off.*, du 10 septembre 1941.
2. V. *Semaine juridique*, étude n° 196 précitée et études 200 et 210. Voir également *ibid*, étude n° 183 : *la répression des infractions à la réglementation des prix* par M. Levasseur.
3. Décision du 25 octobre 1940, *J. off.*, 8 novembre 1940, p. 5610.
4. *J. off.*, du 15 février 1941, p. 755.
5. Par exemple la loi du 9 mars 1931, article 2, modifié le 18 juillet 1941.

par application de la loi du 23 octobre 1941 sur le ravitaillement puisse de la part du ministre du ravitaillement ou de l'autorité préfectorale être punie de confiscation, fermeture ou vente du fonds de commerce appartenant au délinquant (art. 19). Il est admissible, à l'inverse, que dans les cas les moins graves les infractions à la législation sur les prix ne donnent lieu qu'à une amende transactionnelle fixée par le chef de service départemental de contrôle économique (voir loi du 21 octobre 1940) ou à des sanctions administratives telles que fermetures temporaires, interdiction d'excercer etc... Cependant, les poursuites et sanctions pénales demeurent nécessaires à côté de ce premier réseau répressif dont le but est de frapper rapidement les infractions.

En outre, l'internement administratif peut être prononcé par les pouvoirs publics en toute indépendance, dans les cas les plus graves. Le décret-loi du 18 novembre 1939 et la loi du 3 septembre 1940[1] avaient autorisé les préfets à éliminer les individus dangereux pour la sécurité publique en les astreignant à résider dans des centres spéciaux. La loi du 28 juin 1941[2] a étendu ces dispositions aux individus dont les agissements sont de nature à porter atteinte à la politique des prix ou du ravitaillement du pays — l'internement étant alors prononcé par le secrétaire d'Etat à l'Intérieur sur proposition du ministre des Finances ou du ministre du Ravitaillement, et après avis d'une commission interministérielle créée par un décret du 19 novembre 1941.

Certains voudraient voir là une renaissance de la

1. *J. off.* du 4 septembre 1940, p. 4890.
2. *J. off.* du 1er juillet 1941, p. 2763.

lettre de cachet, arbitraire, attentatoire au principe de la séparation des pouvoirs et à la dignité de la justice qu'il semble dessaisir.

Il y a beaucoup d'exagération dans toutes ces critiques. L'internement administratif, n'étant pas une peine à proprement parler, ne viole pas la séparation des pouvoirs et l'indépendance des juges ; précédé d'enquêtes extrêmement minutieuses, il n'est pas arbitraire et peut d'ailleurs, comme tous les actes de l'autorité administrative, être l'objet d'un recours en conseil d'Etat. Reste à savoir si la haute juridiction voudrait se prononcer sur le bien fondé de l'internement. En tous cas, il est le seul moyen rapide de mettre hors d'état de nuire un individu qui, par ses actes, a manifestement prouvé sa méconnaissance du devoir social, et sa force d'intimidation reste indéniable.

Un préfet régional pourrait-t-il, ès-qualité, prendre un arrêté d'internement administratif pour des faits commis dans sa région, quel qu'ait été le département autre que le sien où les actes se sont passés ? Bien qu'il s'agisse d'internement pour motif économique, ce n'est pas ici la loi du 28 juin 1941 qui s'applique : la décision qu'elle permet appartient au ministre seul. C'est donc sur celle du 3 septembre 1940 que s'appuiera l'autorité préfectorale en traitant une infraction d'ordre économique comme suffisamment grave pour troubler la sécurité publique. Aucun texte n'indique que les attributions des préfets départementaux en cette matière aient été conférées aux préfets régionaux ; ceux-ci disposent désormais de pouvoirs spéciaux en matière économique, plus particulièrement dans le domaine des prix et du ravitaillement ; mais nulle part, le pouvoir d'internement

administratif ne peut être considéré comme une de ces attribution réglementaires des préfets que la loi du 19 avril 1941 leur a transférées. Pourtant, dans des affaires intéressant la région, la décision, partie de plus haut, aurait plus de portée ; un texte spécial pourrait la subordonner à l'avis préalable d'une commission administrative régionale comprenant par exemple des représentants de tous les services de contrôle. Ainsi serait évité le reproche d'arbitraire que pourrait faire naître malgré tout la procédure d'internement administratif.

Il va de soi qu'à cette pluralité de sanctions correspond une pluralité des agents de poursuite.

La gendarmerie et tout le corps de la police continuent en matière économique à exercer leurs attributions de droit commun. Toutefois chaque réglementation économique a prévu son propre service de contrôle et de poursuite. Le ravitaillement possède son contrôle mobile et ses contrôleurs spécialisés [1], les comités centraux leurs agents de contrôle [2]. Le service du contrôle des prix, aujourd'hui service général de contrôle économique, est chargé de faire appliquer la législation des prix [3]. L'administration des contributions indirectes surveille les mouvements des créales, conjointement avec les contrôleurs de l'Office national interprofessionnel des céréales [4] ; l'Office central de répartition des produits industriels a sa police spéciale en la personne des répartiteurs eux-mêmes, de leurs agents, et des individus commissionnés par le répartiteur général [5] ; de même,

1. Loi du 25 janvier 1941, *J. off.*, du 13 février 1941, p. 716.
2. Loi du 23 octobre 1941, article 6.
3. Décret du 20 mai 1940 et loi du 21 octobre 1940, article 39.
4. Décret du 23 novembre 1937 et loi du 17 novembre 1940, *J. off.*, du 19 novembre 1940, p. 5714.
5. Loi du 9 mars 1941, article 2, *J. off.*, du 11 mars 1941, p. 1098.

les comités d'organisation de la loi du 16 août 1940, pour leur mission de contrôle. Enfin, la police nationale possède dorénavant ses brigades de police économique dont la compétence s'étend à la lutte générale contre le marché noir, quelle que soit sa source.

Ainsi la dispersion du pouvoir réglementaire entraîne l'existence d'une multitude de contrôleurs de toute origine ; et encore n'avons nous rien dit des contrôles effectués par certains groupements semi-publics tels que les groupements interprofessionnels laitiers, les groupements interprofessionnels des produits indispensables à l'agriculture, etc...

Cette armée risquerait fort de marcher en ordre dispersé et de manquer son but en dirigeant ses efforts au hasard, si ses agents n'étaient soumis à l'action d'un chef. Dans la région administrative, ce chef est le préfet régional assisté de l'intendant des affaires économiques. Au surplus, dans la région se retrouvent des échelons locaux de tous les services de contrôle dont nous venons de donner la liste ; la pratique a confié au préfet régional la mission de coordonner et d'orienter leur action. Toutefois, cette intervention de l'autorité administrative est incomplète : elle ne saurait s'exercer ni sur les contrôleurs particuliers des comités centraux ni sur ceux des comités d'organisation. Chef économique de la région, le préfet régional ne peut disposer que des agents de contrôle dépendant de l'administration.

Quoiqu'il en soit, il est apparu indispensable de mettre de l'ordre dans cette multitude et cette dispersion des efforts ; aussi le service de contrôle des prix a-t-il reçu par la loi de finances du 31 décembre 1941 [1] le nom de

1. *J. off.*, du 1er janvier 1942, p. 2.

service général de contrôle économique, ce qui implique une compétence infiniment plus compréhensive que ce titre ne paraît la donner. En réalité, il n'y a encore rien de changé dans les textes. Néanmoins, le directeur régional du service général de contrôle économique est de plus en plus considéré comme l'agent technique de coordination des services de contrôle ; en liaison permanente avec le préfet régional par l'intermédiaire de l'intendant des affaires économiques, il permet par son action d'éviter des chevauchements fâcheux entre services dont chacun garde par ailleurs sa compétence propre. Il centralise aussi et diffuse les informations entre les services, intervenant ainsi de façon sérieuse dans la surveillance de l'économie[1].

A. — Deux exemples donnent l'idée de cette action régionale de contrôle.

Indépendamment de sa mission coordonnatrice, le directeur régional du service général de contrôle économique a la charge de faire respecter les textes législatifs et réglementaires sur la fixation des prix. Il veille en

1. Un très récent communiqué du conseil des ministres en date du 5 juin 1941, publié dans la presse du 6, a informé le public de la prochaine création d'une direction générale du contrôle économique : « Le Conseil a approuvé un projet de loi qui lui a été présenté par le ministre des Finances, créant une direction générale du contrôle économique. Cette direction, qui relèvera du chef du gouvernement, sera placée sous l'autorité du secrétaire général de la police. La direction générale du contrôle économique sera chargée de coordonner et de diriger l'action des brigades de police économique, des services de contrôle des prix, du contrôle mobile du ravitaillement et, d'une manière générale, de l'ensemble des services qui participent à la surveillance et à l'application des règlements concernant l'économie nationale ». On voit par là que la coordination en voie de réalisation sur le plan régional va être organisée légalement à l'échelon national. Il n'est pas douteux que la loi annoncée introduira des modifications dans le mécanisme du contrôle économique ; nous ne pensons pas qu'elle dessaisisse les préfets régionaux de leurs attributions de surveillance. — Au moment où nous mettons sous presse, la loi annoncée vient d'être publiée au *J. off* du 1er juillet, p. 2282. Ce texte, qui entraînera d'importantes réformes législatives et réglementaires sanctionne les expériences d'unification accomplies jusqu'à ce jour dans les régions.

particulier à la stricte application des arrêtés régionaux de taxation. Il a sous sa direction les chefs de service départementaux du contrôle économique qui sont eux-mêmes les organes de poursuite prévus par la loi du 21 octobre 1940, et disposent du pouvoir de transiger ou de renvoyer les délinquants devant le comité départemental de surveillance des prix chargé de statuer sur l'opportunité d'une transmission des affaires au parquet [1].

Dans son action répressive, le chef de service départemental du contrôle des prix est soumis à l'autorité de son service central. Il convient ici de noter que la poursuite de la répression de la hausse illicite ne sont pas organisées à l'échelon région. Tout ce mécanisme procédural fonctionne uniquement dans le département.

Il faut se garder de confondre le comité départemental de surveillance des prix et le comité régional des prix. L'un, dépouillé de ses anciennes attributions de taxation au profit du comité régional, n'a plus désormais que des fonctions répressives : il est l'échelon administratif préalable de la répression. L'autre est l'organe consultatif de fixation des prix ; dans ces deux comités, le service général de contrôle est d'ailleurs représenté.

N'y a-t-il pas là une anomalie ? Le préfet régional a seul compétence pour fixer les prix dans sa région et ce sont des services ou des comités départementaux qui seront chargés de faire respecter ses arrêtés ! En réalité, le préfet régional et l'intendant des affaires économiques possèdent grâce au directeur régional du contrôle économique un excellent instrument d'information et de diffusion. L'organisation régionale est une sorte d'état-major d'où partent de grandes directives, où sont centralisées

1. Sur tous ces points voir la loi du 21 octobre 1940.

pour information toutes les affaires importantes, et parviennent périodiquement des statistiques sur l'activité du contrôle économique dans la région, sur le genre d'infractions commises, etc... Semblable coordination des contrôles à l'échelon régional permet à l'autorité administrative d'endiguer ou même de diriger l'activité économique qui ne peut pas ne pas se dérouler en dehors des contraintes officielles. Tous les degrés existent dans la répression depuis la tolérance sur les petits approvisionnements familiaux jusqu'à l'internement administratif qui met hors d'état de nuire les dangereux accapareurs. Grâce à l'institution de la direction régionale du service général de contrôle économique, le préfet régional peut ainsi orchestrer cette surveillance de l'économie. En ce qui concerne particulièrement la politique des prix, il est permis d'affirmer que les procédés actuels de contrôle souvent critiqués atteignent assez bien leur but. Sous doute ils laissent la place à beaucoup de fuites, mais n'en freinent pas moins la hausse générale du coût de la vie.

Peut-être est-il légitime de se demander si le retour plus ou moins complet à la liberté des prix n'aurait pas un avantage. C'est problème de gouvernement qui dépasse de beaucoup le cadre de la région. A l'heure actuelle, il ne semble pas qu'il soit possible de renoncer aux procédés de contrôle ou de fixation employés. Si la politique de prix dirigée n'est pas assortie d'une surveillance réelle, elle risque de s'effondrer. La seule question est de savoir s'il ne faut pas introduire dans le mécanisme du contrôle une certaine souplesse.

B. — Le contrôle du ravitaillement est organisé par des agents dont les attributions ont été fixées par la loi

du 25 janvier 1941[1]. Au siège de chaque région, les services centraux du secrétariat d'Etat au ravitaillement ont détaché, sous la direction d'un inspecteur principal, une brigade mobile composée de contrôleurs compétents pour relever des infractions à tous les textes sur le ravitaillement : réglementation des restaurants, transports de denrées rationnées, vente de denrées rationnées sans tickets, achats directs à la ferme, abatage clandestin. Cette brigade est placée sous l'autorité du directeur régional du ravitaillement et demeure par conséquent à la disposition du préfet régional ou de son assistant l'intendant des affaires économiques. Le service collabore naturellement avec celui du contrôle des prix par des moyens d'action propre.

Dans cette tâche, un point a créé beaucoup de confusions : les contrôleurs du ravitaillement, comme ceux des prix, peuvent saisir les denrées ou marchandises au sujet desquelles ils relèvent une irrégularité. Cette saisie, fictive ou réelle[2], entraîne parfois confiscation administrative : tel est le cas des infractions à la loi du 8 décembre 1940 sur la circulation des denrées[3]. Généralement, il ne s'agit là que d'une mesure conservatoire interdisant toute transaction sur la marchandise saisie jusqu'à la décision du tribunal qui seul pourra prononcer la confiscation. Cette distinction doit être observée par les contrôleurs mais elle n'est pas toujours bien comprise du public.

Il ne faudrait pas croire que les préfets départementaux soient dépouillés de tout moyen d'action sur les

1. *J. off.*, du 13 février 1941, p. 716,
2. La saisie fictive laisse les objets saisis entre les mains du premier détenteur constitué gardien, la saisie réelle confie la garde à un tiers.
3. *J. off.*, du 10 décembre 1940, p. 6038.

services de contrôle organisés dans leur circonscription. Bien au contraire, ils en ont la responsabilité directe ; ces services dans leur ensemble sont pour eux les instruments d'une action commune, coordonnée et souple, sur l'économie régionale. Par eux, surtout, l'administration entre en contact avec le public ; à travers eux, l'opinion s'édifie et apprécie les règlements.

Si, soumis à des influences extérieures ou à leur propre impulsion, ils donnaient une impression d'incohérence ou d'injustice, alors l'opinion ne comprendrait plus, ne verrait dans tout contrôle que tracasserie, ou, dans l'absence de toute intervention, la contre-partie d'une complaisance.

Par les exécutants seuls se jugent les ordres. Au préfet régional, chef responsable des services administratifs de contrôle, disposant à leur égard d'un pouvoir disciplinaire, revient la charge de leur imprimer leur véritable caractère, et d'en faire les défenseurs de l'intérêt public [1].

1. Un texte de l'Office français d'information publié dans la presse du 29 avril 1941 a donné les précisions suivantes sur l'activité du service général du contrôle économique (ancien service du contrôle des prix) du 1er au 31 décembre 1941.

Jusqu'au 32 décembre 1941 :

— 241.544 procès-verbaux ont été dressés pour infractions à la législation des prix,

— 20.717 délinquants ont été déférés au tribunal,

— 141.864 amendes transactionnelles ont été infligées pour un montant total de 441.711.655 fr.

— 232.000 fr francs de marchandises diverses ont été saisies.

Les marchandises saisies se répartissent comme suit :

Produits d'alimentation :

Vins et liqueurs : 583.600 bouteilles, d'une valeur de 32.489.000 fr.

Conserves, café, thé, chocolat : 191.000 kg. d'une valeur de 4.570.000 fr.

Viande : 85.000 kg. d'une valeur de 2.975.000 fr.

Blé. farine, pâtes alimentaires : 230.000 kg. d'une valeur de 1.155.000 fr.

Fruits et légumes : 146.000 kg. d'une valeur de 1.456.000 fr.

Œufs, beurre, fromage : 22.000 kg. d'une valeur de 850.000 fr.

Denrées diverses : 20.000 kg., d'une valeur de 550.000 fr.

Le développement des pouvoirs économiques des préfets régionaux, sans accroître peut-être la masse des opérations de contrôle, en accentuera la souplesse et l'efficacité.

CHAPITRE VIII

LES ACTES ADMINISTRATIFS DES PRÉFETS RÉGIONAUX ET LA COMPÉTENCE DÉVOLUE AUX PRÉFETS DÉPARTEMENTAUX

I. — Aucun texte n'a précisé la forme extérieure des actes administratifs des préfets régionaux. Néanmoins, que ce soit dans le domaine des prix ou du ravitaillement, les lois qui ont construit peu à peu la compétence particulière des représentants régionaux du pouvoir central ont explicitement qualifié leurs décisions d'« arrêtés ». Arrêtés régionaux, par opposition aux arrêtés départementaux, constituent avec eux aujourd'hui la catégorie désignée communément « arrêtés préfectoraux » Il y a des arrêtés régionaux de taxation, de fixation de salaires, d'application des décisions du secrétariat d'Etat au ravitaillement, etc... etc... Ils ont tous ceci de commun que leur portée est strictement économique, car l'institution des provisoires régions administratives repose, en fait comme en droit, sur les seuls besoins de l'économie. Il pourrait y avoir aussi des arrêtés régionaux de police pris dans les limites de la loi du 19 avril 1941 et du décret du 13 mai 1941 [1], c'est-à-dire réglementant l'organisation et la direction des services de police ou destinés à assurer le maintien de l'ordre dans la région et la répres-

1. *J. off.*, du 14 mai 1941, p. 2035.

sion des atteintes à la sécurité publique. Cet aspect des institutions régionales n'a pas de place ici.

Il n'est pas d'autre champ d'action légalement ouvert au préfet régional : point de pouvoir de tutelle sur les municipalités ; expropriation, établissement ou contrôle d'un budget régional ne lui incombent pas. Bref, en dehors de son département, il n'a aucun pouvoir administratif dans les questions de cette sorte, et un arrêté régional excédant les limites précises de la loi serait de nullité certaine.

Dans leur domaine propre de police et d'économie, la place de l'arrêté régional se détermine d'après les principes généraux du droit administratif. S'il ne peut dans l'ensemble être considéré comme un véritable échelon intermédiaire entre les préfets et le pouvoir central, s'il ne possède pas une autorité hiérarchique sur ses collègues départementaux, le préfet régional reste cependant, dans les limites de sa propre compétence, placé en matière économique à un degré supérieur à celui des préfets départementaux. Ces derniers ne peuvent agir que dans le cadre des arrêtés du préfet régional, et parfois sur délégation expresse (il en est ainsi dans la procédure de taxation). Parfois même ils sont entièrement dépourvus de pouvoir d'intervention, notamment en matière de fixation de salaires. C'est compréhensible : le préfet régional tient la place du ministre lui-même ; dès lors ses actes administratifs s'imposent aux préfets départementaux. Dans la hiérarchie des actes administratifs : décrets, arrêtés ministériels ou préfectoraux, l'arrêté régional, nouveau venu, a une force obligatoire correspondant au rôle joué par l'autorité administrative dont il émane. Ses sanctions sont généralement prévues par les lois donnant compétence au préfet régional pour

statuer et, en l'absence de toute précision, par l'article 471, § 15 du Code pénal.[1]

II

Cela étant, le domaine économique réservé aux arrêtés des préfets départementaux se divise en deux parties :

a) Une délégation du préfet régional peut les amener à prendre des arrêtés de fixation de prix. La loi n'en a ni défini ni précisé la portée. Il va de soi qu'il s'agira d'arrêtés régionaux de délégation semblables à ceux par lesquels peut être fixée la répartition des attributions respectives des préfectures départementales et de la préfecture régionale (Loi du 25 août 1941, art. 2, § 2).

Il est admis que ces délégations doivent être prises après avis du comité régional des prix et surtout limitées dans le temps et l'objet. Les arrêtés départementaux de taxation pris sur délégation peuvent être précédés d'un avis du comité départemental des prix qui retrouve alors, mais alors seulement, ses anciennes fonctions. Bien entendu, ils n'ont de valeur qu'autant qu'ils s'inscrivent à l'intérieur du cadre de la délégation et dans les délais d'application prévus. De même, les préfets régionaux pourraient, semble-t-il, déléguer aux préfets départementaux en vertu de la loi du 25 août 1941 (art. 2) tout ou partie des attributions d'exécution que leur a conféré le décret du 8 décembre 1941 sur les travaux d'équipement rural. Ce dernier texte, en effet, vise lui-même explicitement dans ses considérants l'article 2 de la loi du 25 août 1941. A l'heure actuelle, il n'y a pas d'autre précision de délégation formelle d'attributions ministérielles aux préfets régionaux avec

1. Il serait bon qu'un texte intervienne pour sanctionner plus fortement les arrêtés régionaux en général.

possibilité de sous-délégation aux préfets départementaux. Toutefois, la répartition des contingents d'imposition prévue par la loi du 20 février 1942 sur la commercialisa tion des ressources agricoles peut être opérée par le même mécanisme.

b) Aux préfets départementaux reste, malgré la loi du 19 avril 1941, tout ce qui concerne la distribution des denrées et l'organisation du ravitaillement proprement dit. Ces questions de détail gagnent à être traitées pour ainsi dire sur le terrain, par l'intermédiaire des or ganes techniques que sont les directeurs départementaux du ravitaillement. Les lois du 23 octobre 1941 sur le ravitaillement et du 20 février 1942 sur la commercialisation prévoient expressément l'intervention d'arrêtés départementaux.

Leur est aussi conservée la mission exclusive de promouvoir l'application des lois et décrets intéressant l'économie lorsque l'action du préfet régional n'a pas été formellement prévue par les textes. Ils restent l'autorité administrative de droit en matière d'exécution des lois et réglements. La plupart des textes cités dans le chapitre sur la réglementation de l'agriculture repose sur leur intervention. Fait curieux, la loi du 1er août 1941 [1] leur confie la fixation du salaire des ouvriers à domicile alors qu'en règle générale seul le préfet régional est aujourd'hui compétent pour fixer le régime des salaires [2]. Sans doute le législateur a-t-il prêté à ce genre de travail des caractères spécifiquement locaux justifiant la surveillance de l'autorité administrative la plus déconcentrée. Légalement, les arrêtés régionaux demeurent donc une forme exceptionnelle de réglementation.

1. *J. off.*, du 28 août 1941, p. 3630.
2. Voir l'étude de M. R. RODIÈRE, sur « *La protection du travail à domicile* », *Semaine juridique*, 8 mars 1942, étude n° 246.

CHAPITRE IX

LES ORGANES RÉGIONAUX DE CONSEIL

L'action du préfet serait présentée de manière incomplète ou fausse si elle n'était assortie de quelques pages d'explications sur les éléments propres à enlever aux fonctions des autorités régionales ce qui risquerait d'y paraître un peu arbitraire.

Un fonctionnaire, si remarquable que demeure sa largeur de vue et sa puissance de commandement, trouve avantage à s'appuyer sur des conseils éclairés, des avis qui lui donneront la certitude ou tout au moins la probabilité d'agir au mieux de l'intérêt de tous.

Le législateur l'a si bien compris qu'il a entouré le préfet régional et l'intendant des affaires économiques d'un certain nombre d'organismes régionaux de conseils.

La plupart en ont été déjà signalés, tels le comité régional des prix et le comité consultatif régional du ravitaillement ; trois autres vont l'être.

Section I

La chambre régionale d'agriculture

La loi du 3 janvier 1924 modifiée par les lois du 6 juillet 1933 et du 4 mars 1934 et par les décrets du 30 octo-

bre 1935 et du 17 juin 1938 l'avait instituée dans chaque département un organe de consultation et d'action rurale ; elle avait prévu également la constitution de chambres régionales. Celle du 2 décembre 1940 sur l'organisation corporative de l'agriculture en a prescrit la suppression par voie d'arrêtés ministériels dès que seraient établies de nouvelles chambres régionales d'agriculture (art. 16), avec mission exclusive « de promouvoir, en liaison avec les organisations professionnelles et avec les services du ministère de l'agriculture, le progrès de l'agriculture par l'application des sciences aux productions agricoles, animales et végétales ». Mission d'ordre technique et scientifique, qui pourra, dit la loi, les associer aux travaux des centres ou laboratoires existants où leur faire créer, s'il y a lieu, de tels centres.

Elles seront composées de membres présentés par les unions coopératives des régions ou des départements intéressés et nommés par le ministre de l'agriculture qui se réserve cependant le droit d'en désigner directement la moitié. Les directeurs des services agricoles seront les conseillers techniques de ces chambres. Il apparaît ainsi que ce nouveau conseil technique agira vraisemblablement dans les limites des régions administratives et non des régions corporatives. Aucune chambre régionale n'a encore été constituée ; aussi demeure-t-il impossible de spécifier les rapports des préfets régionaux et de ces organes consultatifs. En tout état de cause, l'intervention du directeur régional de la production agricole assurera la liaison nécessaire. On peut légitimement penser que le préfet régional trouvera auprès d'elles les avis propres à mettre en mouvement par exemple, une cam-

pagne d'assainissement de marais, un essai de culture nouvelle, ou une meilleure utilisation des terres en friches ; dans le domaine pratique, ces chambres régionales seront propres à étayer davantage les efforts de l'administration qui manque souvent de conseils vraiment qualifiés.

On pourrait souhaiter également, — mais ceci n'est plus absolument dans le voeu de la loi — qu'à côté de ces chambres soit établie une représentation régionale réelle de la corporation paysanne. Nous avons déjà exprimé notre opinion à ce sujet. Quoi qu'il en soit, des sections départementales pourront être créées au sein des chambres régionales. Pour l'instant, les anciennes chambres départementales sont restées en fonction, sans avoir été renouvelées par voie d'élection [1]. Comment pourront-on mieux prouver l'utilité de tels organes ?

Section II

Les régions économiques

Créées par deux arrêtés du ministre du Commerce des 5 et 12 avril 1919, elles datent, dans leur dernière forme, du décret-loi du 14 juin 1938 [2] modifiant la loi du 9 avril 1898 sur les chambres de commerce, et du décret du 28 septembre 1939 [3] portant organisation des régions économiques.

La liaison possible entre le régionalisme économique et le régionalisme administratif a été l'objet d'un article de M. H. Brenier, très documenté et d'une extrême

1. Loi du 15 mars 1941, *J. off.*, du 16 mars 1941, p. 1182.
2. *J. off.*, du 15 juin 1938.
3. *J. off.*, du 29 septembre 1938.

largeur de vues. Cet auteur voyait dans les régions économiques la matrice des nouveaux cadres administratifs, la matière indiquée de grandes cellules administratives. « Pourquoi, concluait-il, ne pas calquer sur elles un régionalisme administratif devenu absolument nécessaire à la reconstruction de la France ? » Le problème territorial des régions économiques et administratives se trouvait posé.

En fait, la division de la France en régions administratives a respecté à peu près sa division en régions économiques. Dès lors, le préfet régional, chef économique, se trouve en présence d'un organisme consultatif dont la nouvelle économie ne saurait revendiquer la paternité mais qui a des attributions propres, et avec lequel il devrait pouvoir collaborer.

Les régions économiques, d'après le rapport qui précède le décret-loi du 14 juin 1938, sont des « groupements des chambres de commerce ». L'expression est précisée par le décret-loi lui-même, dans son article 1er modifiant la loi du 9 avril 1898 : « Les chambres de commerce sont réparties en régions économiques ». Ainsi, territorialement, la région économique est un corps composé des ressorts divers des chambres de commerce. Organiquement, elles représentent auprès des pouvoirs publics les intérêts régionaux du commerce et de l'industrie (Loi du 9 avril 1898, art. 18, nouvelle rédaction). Ainsi dans un régime d'économie à tendance libérale, c'est par l'intermédiaire des régions économiques que s'opérait la liaison entre le commerce et l'industrie, c'est-à-dire entre l'activité économique et le gouverne-

1. *Régionalisme économique et le régionalisme administratif* dans la *Revue des Deux Mondes*, 16 janvier 1941, p. 188 à 202.

ment lui-même ou les préfets, ses représentants. Le décret du 29 septembre 1938 a précisé encore, par son article 6 les fonctions imparties à ces organismes :

1° Les régions économiques donnent au gouvernement les avis et renseignements qui leur sont demandés et présentent leurs vues sur le développement économique de leur circonscription. Elles sont donc au premier chef des organes d'information. — 2° Elles assurent la liaison entre les chambres de commerce, dans le cadre de l'intérêt régional ; c'est là une mission de coordonnation. 3° — Elles peuvent être chargées par le ministre du commerce, de la préparation de la mobilisation économique ; là apparaît, limitée au temps de guerre, la notion d'économie dirigée, mise en œuvre par un organe d'économie libre. 4° — Elles peuvent gérer, fonder et administrer tous établissements industriels ou commerciaux intéressant la région et même, selon le décret du 29 septembre 1938, être déclarées concessionnaires de travaux publics ; elles prennent donc une part directe à l'activité économique régionale.

En somme, dès avant l'instauration du nouvel état de choses, elles étaient déjà dans la ligne de l'économie dirigée.

Groupant les chambres de commerce en tant que telles, elles étaient administrées par un comité régional réunissant les présidents des chambres de commerce et des délégués de ces chambres, d'après un pourcentage calculé selon le nombre de commerçants et industriels de leur circonscription. Elles pouvaient s'adjoindre aussi les chambres de commerce de régions limitrophes.

La liaison avec les pouvoirs publics qu'elles étaient chargées d'assurer s'opérait, naturellement, par des

contacts directs avec les représentants locaux du Gouvernement. Les préfets ou leurs représentants et les sous-préfets des départements compris dans le territoire des régions économiques avaient entrée au comité régional avec voie consultative.

A l'échelon central, un représentant du ministre du commerce était spécialement chargé de maintenir la coordination des efforts de toutes les régions et de mettre en rapport avec celles-ci le gouvernement lui-même.

L'initiative ou l'appui des régions économiques aboutit à de grands résultats : aménagement du Rhône auquel ont largement contribué les régions économiques intéressées ; reboisement du plateau de Millevaches dû à la collaboration de la VII^e^ et XVII^e^ région économique ; travaux de certains grands barrages ou des chantiers d'équipement électrique, grandes foires régionales auxquelles les régions économiques ont largement participé, etc..

Il faut bien reconnaître toutefois que, dans l'ensemble, l'expérience n'avait pas permis à ces organismes régionaux de déployer pleinement leur activité, gênés qu'ils furent, sans doute, par le fait de ne pas coïncider avec la structure administrative du pays, d'être un peu « en l'air » dans l'organisation générale de la France, et de ne pas avoir une autorité suffisante pour imposer au besoin des solutions pratiques à des problèmes mettant en jeu des intérêts divergents. La guerre actuelle ne leur a pas donné le rôle auquel elles pouvaient aspirer.

L'une des plus graves objections à l'institution de régions administratives est qu'elle laisse les préfets régionaux sans contact direct avec l'opinion, sans possibilité de s'appuyer sur une véritable représentation écono-

lique de leur circonscription. Les régions économiques avec leurs cadres, leur constitution, leur orientation légale, propre à les intégrer dans la direction de l'économie ne constituent-elles pas cette représentation nécessaire ? Certainement, en principe, les préfets régionaux gardent des rapports avec les régions économiques. Ils continuent à être admis à leurs délibérations. Ils sont par elles informés de leurs projets. Cependant n'y a-t-il pas une trop grande divergence d'origine entre les institutions administratives régionales et les régions économiques ? Celles-ci ne sont-elles pas les filles des chambres de commerce, ces vieux corps consulaires ayant jalousement gardé les traditions d'indépendance qui ont fait d'elles une magnifique construction économique, puissante et prospère jadis ? Les régions économiques ne sont-elles pas malgré tout, descendance de cette grande bourgeoisie libérale du XIX^e^ siècle qui voyait dans l'Etat un importun, un fâcheux aux interventions économiques génératrices de désordre et de résultats toujours opposés au but recherché.

Bref, est-il possible à la nouvelle économie, étatiquement dirigée, de ne pas reconnaître dans cette institution le bloc puissant des intérêts particuliers qu'il faut aujourd'hui soumettre à la loi commune ?

Voilà bien des questions qui, pour l'instant, demeurent sans réponse.

Par leur esprit de corps et leur action passée, les régions économiques sont loin d'être inadaptables au nouvel état de choses.

Section III

Le projet de Chambre économique régionale

Dans une déclaration adressée à la presse, et reproduite le 23 mai 1942 par un organe économique de Paris [1], le secrétaire d'Etat à la production industrielle vient d'informer le public de la constitution prochaine d'une organisation destinée à recouper « horizontalement » la nouvelle structure verticale de la production et du commerce français. Organisation « verticale », « horizontale », ce sont des expressions actuellement fort employées. Dire que la production est organisée verticalement, signifie qu'elle part de l'entreprise pour aboutir à la corporation, grande unité économique nationale, en passant par le comité d'organisation et l'office central de répartition des produits industriels. Cela veut dire, en somme, qu'elle est centralisée et concentrée à l'extrême. Vouloir la recouper horizontalement, donne à entendre qu'aux divers échelons de la hiérarchie administrative un organe commun représentera localement non plus un comité d'organisation, mais l'activité industrielle et commerciale dans son ensemble ; l'organisation industrielle sera donc déconcentrée et adaptée plus étroitement à la division administrative du territoire en régions.

L'effort de déconcentration déjà manifesté dans la création d'échelons régionaux des comités dont nous avons parlé, se complèterait logiquement par la constitution d'une chambre économique régionale au siège de la région.

1. *La vie industrielle*, n° 377 des 23, 24, 25 et 26 mai 1942.

A dire vrai, ce n'est pas une nouveauté. D'une part les régions économiques existent déjà. D'autre part, les services du secrétariat d'Etat à la production industrielle avaient constitué auprès de chaque inspection générale une commission consultative composée de représentants régionaux de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ; son rôle était surtout d'informer l'inspecteur général ; elle n'avait aucune attribution légale [1]. La Chambre économique régionale en projet offrira un tout autre caractère. La tendance dirigiste de l'économie présente pourrait rejoindre le dirigisme qui paraît avoir présidé à l'instauration des régions économiques ; mais il y a adaptation et complément de ces organismes. Comme les régions économiques, les chambres économiques régionales seront basées sur les chambres de commerce, encadrement traditionnel de l'économie française.

Au nombre de 17 (une par région), elles seront composées des présidents des chambres de commerce [2], des représentants des différentes familles professionnelles [3], de l'artisanat [4], des comités sociaux interprofessionnels régionaux, des chambres régionales de l'agriculture ; à ces membres pourront se joindre de hautes personnalité économiques (professeurs, etc...). La répartition territoriale des chambres régionales sera moulée sur celle des régions administratives où, de la sorte, l'économie régionale sera tout entière représentée.

Leurs fonctions d'organes « consultatifs interprofes-

1. *B.I.G.*, n° 62 du 4 novembre 1941, p. 359.
2. On voit la parenté de ces organismes avec les régions économiques.
3. Par qui se fera la liaison avec les comités d'organisation.
4. Les nouvelles chambres réunissant des membres des chambres des métiers suppléeront au défaut présent d'organisation régionale de l'artisanat, mise à part l'institution déjà réalisée d'un délégué régional de l'artisanat dont il a été parlé.

sionnels » seront de faire la liaison entre l'économie régionale et l'Etat ; de transmettre à l'industrie et au commerce les directives étatistes ; de gérer « sur le plan local et provincial » divers biens et organisations d'intérêt public ; de tenir un fichier complet de la situation industrielle et commerciale dans la région de leur ressort.

Ces indications de presse, ne laissent pas apparaître la liaison explicite entre le préfet régional et la chambre régionale ; elle va de soi, puisque dans la région, l'Etat, c'est le préfet régional ; de la sorte celui-ci aura auprès de lui un organe technique capable de lui donner des avis compétents, et l'ensemble de l'économie disposera des moyens de faire entendre sa voie, ou d'informer les pouvoirs publics de ses besoins.

Que deviendront, dans cette hypothèse, les régions économiques ? Seront-elles englobées dans l'organisation nouvelle ? L'avenir le dira. Une certitude, à tout le moins, se dégage : l'économie dirigée cherche partout de plus en plus à s'adapter aux anciennes unités territoriales.

Quant au projet lui-même, il fait état de certains organismes : familles professionnelles, comités sociaux interprofessionnels régionaux, qui ne sont pas encore entièrement constitués.

Tels sont les organes régionaux de conseil qui assistent ou qui vont peut-être assister le préfet régional dans sa mission. Tout ce que nous avons voulu faire ici, c'est préciser l'état d'un moment, dans une évolution qui reste encore bien loin de son terme.

QUATRIÈME PARTIE

L'avenir des institutions régionales

Cet ouvrage ne saurait s'achever sans que nous ayons essayé, avec quelque présomption sans doute, de rechercher l'avenir réservé à nos institutions régionales.

L'aspect territorial du problème a été jusqu'ici laissé dans l'ombre, il faut l'éclaircir, puis considérer les critiques formulées sur le fonctionnement des régions administratives et enfin se risquer à quelques hypothèses sur le lendemain auquel sont appelées ces institutions.

CHAPITRE PREMIER

L'ASSIETTE TERRITORIALE DES RÉGIONS ADMINISTRATIVES

Un problème est engagé, celui de la délimitation des régions administratives et du regroupement des territoires départementaux.

Le découpage actuel en région ne préjuge en rien la future division territoriale en provinces : maintes fois le caractère provisoire de la région est ressorti de nos explications.

La question a certainement été débattue au sein de la commission de réforme de l'administration et des provinces, choisie parmi les membres du Conseil national. Aucune documentation n'étant publiée sur les travaux de ces commissions, il est impossible de connaître exactement thèses et arguments en présence. Néanmoins, un fait demeure : ou bien le département servira territorialement et administrativement à la constitution des nouvelles circonscriptions territoriales, ou bien celles-ci seront constituées sans tenir aucun compte des institutions départementales. Les régions administratives provisoires comportent la première thèse.

Administrativement, le département reste la circonscription de droit commun, la cellule de la région, à qui tout aboutit en définitive ; il garde son cadre préfectoral,

ses services propres, ses règlements, son unité légale, et certains annoncent qu'il va retrouver un conseil départemental. Son unité territoriale demeure aussi car toutes les régions sont formées d'un certain nombre de départements. Exception faite des endroits où la présence de la ligne de démarcation a imposé une autre méthode, aucun département n'est partagé entre plusieurs régions. Des aménagements récents tendent même à rattacher administrativement à une seule région les départements divisés par la séparation des deux zones.

Admis le principe, il a fallu l'appliquer. Et là, les discussions commencent : il est délicat de déterminer les affinités économiques et géographiques auxquelles plusieurs départements devront d'être englobés dans une seule région. Actuellement une erreur de groupage n'est pas un grand mal : la formation des régions est confiée à des décrets, et leur assiette territoriale aisément modifiable. Néanmoins, une certaine stabilité doit s'instaurer, même dans le provisoire. Or, de quelles bases partir ?

La littérature, l'histoire, la géographie et l'économie se sont, à cet égard, affrontées sans toujours s'entendre.

M. Wladimir d'Ormesson déclarera dans un article[1] : « L'essentiel aujourd'hui est de faire passer au premier rang les intérêts régionaux, ou ce que j'appellerai d'un terme qui n'a rien d'administratif mais qui exprime peut être mieux ce que l'on souhaite des « harmonies régionales les ». Appeler ces nouvelles divisions administratives provinces ou « régions », c'est affaire de mot. Le mot région serait sans doute plus exact, mais il est dépourvu d'âme. Or, il existe un côté spirituel dans la réorganisation à accomplir et ce côté spirituel doit être mis en

1. *Le Figaro*, 16 avril 1941.

valeur. Il s'agit en effet d'insuffler un surcroit de vie à la France. On n'y parviendra pas en se cantonnant sur le plan des intérêts. On ne le fera qu'en s'adressant aux puissances du sentiment et de l'imagination... ».

D'un point de vue historique, M. Louis Madelin [1], rappelait à juste titre que « la France est un agrégat de pays qui, des siècles, ont vécu de leur vie propre, sous des lois particulières adaptées aux tendances diverses et au sangs si heureusement variés dont de l'Artois à la Provence, de la Lorraine à la Gascogne nous sommes nés. Climats différents, terroirs différents et, partant, cultures différentes, ont créé des vertus différentes dont ..... a été faite la vertu française ». Il faut, affirmait M. L. Madelin, recréer, « sous forme de régions, de grandes provinces économiques ayant leur capitale dans les vingt ou trente villes restées centres attractifs et foyers d'activité même ralentis ».

D'un point de vue plus technique, plus économique, plus positif, M. Brenier [2] verra dans la province une unité française de tradition, recréée déjà sous la forme des régions économiques. Pour redonner à ce cadre toujours présent, une vie administrative, il suffit de transformer simplement en régions ou provinces les circonscriptions des régions économiques existantes. Elles sont l'avantage d'exister, d'avoir été délimitées après de longs et minutieux travaux, après des confrontations multiples d'intérêts en présence ; elles sont étonnamment équilibrées dans leur production ; elles ont repris enfin les anciennes traditions [3]. « Les régions économiques se confondent généralement avec d'anciennes provinces ou en comprennent plu-

1. *Le Petit Journal*, 24 mai 1941.
2. *Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1941, *op. cit.*
3. *Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1941, p. 201.

sieurs : Lille, c'est la Flandre et l'Artois ; Amiens, la Picardie ; la Normandie, haute et basse se répartit entre Rouen et Caen ; Nantes, c'est la Basse-Bretagne, le Maine, l'Anjou et la Touraine qui ont toujours eu entre elles des affinités ; Rennes commande à la Bretagne ; Limoges comprend le Poitou, l'Angoumois, l'Aunis, la Saintonge, le Limousin et la Marche ; Clermont-Ferrand, l'Auvergne et le Bourbonnais ; Bordeaux, la Guyenne, la Gascogne, et le Béarn ; Toulouse et Montpellier se partagent le Languedoc, la seconde, capitale du Languedoc méditerranéen et du Roussillon ; Marseille, c'est surtout la Provence ; Grenoble, le Dauphiné et la Savoie ; Lyon, le Lyonnais, le Beaujolais et une partie de la Basse-Bourgogne et du Velay ; Dijon, la Bourgogne, Besançon, la Franche-Comté, et une partie de l'Alsace ; Nancy tout naturellement la Lorraine ; Paris, l'Ile de France et la Champagne ; Bourges enfin, le Berry, le Nivernais et l'Orléanais ».

Solide argumentation, de nature à déterminer et à entraîner la conviction du lecteur.

A titre documentaire, voici la décomposition des régions administratives à la date du 25 mars 1942 en regard des régions économiques :

Régions économiques (décret de 1938)	Régions administratives
1° LILLE (*Nord, Pas-de-Calais*).	LILLE (*Nord, Pas-de-Calais*). Décret du 9 septembre 1941.
2° AMIENS, (*Somme, Oise, Aisne*).	LAON (*Aisne, Ardennes, Somme, Oise*). Décret du 26 août 1941.
3° ROUEN (*Seine-inférieure, Eure*)	ROUEN (*Seine-Inférieure, Eure, Calvados, Manche, Orne*). Décret 19 avril 1941, mod. le 30 juin.
4° CAEN (*Calvados, Manche, Orne*)	

1. D'après M. BRENIER, *op. cit.*

5° NANTES (*Loire-inférieure, Vendée, Maine et Loire, Mayenne, Sarthe, Indre-et-Loire*).	ANGERS (*Maine-et-Loire* -z.o.- *Loire-Inférieure, Mayenne, Sarthe, Indre-et-Loire*). Décret 19 avril 1941, mod. le 30 juin.
6° RENNES (*Ile-et-Vilaine, Finistère, Morbihan, Côtes-du-Nord*).	RENNES (*Ile-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Finistère, Morbihan*). Décret 19 avril 1941, mod. le 39 juin.
7° LIMOGES (*Haute-Vienne, Vienne, Charente, Charente-inférieure, Deux-Sèvres, Corrèze, Creuse, Dordogne*).	POITIERS (*Haute-Vienne,* -z.o.-, *Deux-Sèvres, Vendée, Charente-Inférieure, Charente, Dordogne*) Décret 19 avril, mod. le 30 juin 1941 et le 25 mai 1942.
	LIMOGES (*Haute-Vienne, Corrèze, Creuse, Dordogne* -z.o.-, *Indre, Vienne* -z.l.-, *Charente* -z.l.-, *Indre-et-Loire* -z.l.-, *Cher* -z.l.-, *Loire-et-Cher* -z. l.-). Décret 19 avril 1941, mod. le 24 septembre 1941 et le 25 mars 1942
8° BORDEAUX (*Gironde, Landes, Basses-Pyrénées, Gers, Lot-et-Garonne*).	BORDEAUX (*Gironde* -z.o.-, *Landes* -z.o.-, *Basses-Pyrénées* -z.o.-). Décret du 19 avril 1941, mod. le 30 juin.
9° TOULOUSE (*Haute-Garonne, Ariège, Haute-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne, Lot*).	TOULOUSE (*Haute-Garonne, Tarn, Tarn-et-Garonne, Lot, Lot-et-Garonne, Ariège, Gers, Haute-Pyrénées, Basses-Pyrénées* -z.l.- *Landes* -z.l.-, *Gironde* -z.l.-). Décret 19 avril 1941.
10° MONTPELLIER (*Hérault, Aude, Tarn, Tarn-et-Garonne et Lot*).	MONTPELLIER (*Hérault, Lozère, Aveyron, Aude, Pyrénées-Orientales*). Décret 19 avril 1941.
11° MARSEILLE (*Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes, Corse, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Gard, Vaucluse*).	MARSEILLE (*Bouches-du-Rhône, Vaucluse, Gard, Var, Alpes-Maritimes* - département ayant à sa tête un préfet régional et un intendant adjoint des affaires économiques - *Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Corse*). Décret 19 avril 1941.
12° GRENOBLE (*Isère, Savoie, Haute-Savoie*).	LYON (*Rhône, Loire, Ain* -z.l.-, *Savoie, Haute-Savoie, Isère, Saône-et-Loire* -z.l.-, *Jura* -z.l.- *Ardèche, Drôme*). Décret 19 avril 1941.
13° LYON (*Rhône, Ain, Ardèche, Drôme, Loire, Haute-Loire*).	

14° NANCY (*Meurthe-et-Moselle, Moselle, Vosges, Haute-Marne, Marne, Ardennes*).	NANCY (*Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges*). Décret 18 juillet 1941. CHALONS-SUR-MARNE (*Marne, Aube, Haute-Marne*), Décret 26 août 1941.
15° PARIS (*Seine, Aube, Marne, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Eure-et-Loire*).	PARIS (*Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne*). Région non constituée.
16° BESANÇON (*Doubs, Belfort, Haut-Rhin, Haute-Saône*).	
17° CLERMONT-FERRAND (*Puy-de-Dôme, Allier, Cantal*).	CLERMONT-FERRAND (*Puy-de-Dôme, Allier* -z.l.-, *Cantal, Haute-Loire*). Décret 19 avril 1941, mod. le 24 septembre 1941.
18° DIJON (*Côte-d'Or, Saône-et-Loire, Jura*).	DIJON (*Côte-d'Or, Yonne, Nièvre Haute-Savoie, Doubs, Jura* -z.o.-, *Saône-et-Loire* -z.o.-, *Allier* -z.o.-, *Belfort, Haute-Saône* -z.o.-, *Ain* -z.o.-). Décret 18 juillet 1941, mod. le 4 août 1941.
19° BOURGES (*Cher, Nièvre, Indre, Loiret*).	ORLEANS (*Loiret, Eure-et-Loire, Loir et-Cher* -z.o.-, *Cher* -z.o.-). Décret 19 avril 1941, mod. les 30 juin 1941 et 25 mars 1942.
28° STRASBOURG (*Bas-Rhin*).	
21° ALGER (*Alger, Oran, Constantine*).	Le gouvernement général tient lieu pour l'Algérie de région administrative.

On le voit, plusieurs régions administratives cadrent exactement avec les régions économiques. Certaines ont dû subir des aménagements nés de la situation présente du territoire. Dans certaines, la capitale de la « région administrative » n'est plus celle de la « région économique » : Angers, Laon, Orléans remplacent respectivement Nantes, Amiens, Bourges. Parfois deux « régions économiques » sont fondues en une « région administravite ». La troisième et quatrième régions économi-

ques s'intègrent toutes deux dans la région administrative de Rouen. D'autres disparaissent alors qu'elles pourraient subsister : Grenoble ne devient pas capitale régionale. Dans l'ensemble du moins, il est permis d'affirmer que les régions économiques ont bien servi de base à la réforme. Entre elles apparaît une évidente parenté, expliquée par un rapprochement avec les anciennes provinces, c'est-à-dire les gouvernements et les généralités de l'ancien régime telle que la liste en a été donnée par M. Mirot, dans son *Manuel de géographie historique de la France*[1].

Sans doute la région n'est que la voie d'accès vers la province. Néanmoins, notre tableau comparatif montre clairement comment s'opèrera la liaison entre le passé et l'avenir.

Evidemment, la province est d'une conception plus large que la région. Elle embrasse à la fois la vie intellectuelle, artistique, commerciale, agricole, tandis que la région ne s'attache qu'à l'économie. Aussi faut-il s'attendre à des changements notables dans la composition territoriale de la division administrative lors du passage de la vie régionale à la vie provinciale. Déjà des modifications se sont produites dans l'assiette territoriale des régions. La région de Clermont Fernand, par exemple, a perdu le Cher (zone libre) pour se voir rattacher la Haute-Loire, elle-même détachée de Lyon : une telle modification s'inspire évidemment beaucoup plus de besoins pratiques que d'une véritable idée provinciale ; sans contestation le département de la Haute-Loire subit une double influence : si le Brivadois est nettement orienté vers l'Auvergne et la vallée de l'Allier, le

1. Voir tableau page 237.

Anciens gouvernements antérieurs au XVIe siècle	Nouveaux gouvernements à partir du XVIe siècle	Intendances et généralités	Régions administratives
1° Picardie	1° Picardie	Amiens, Soissons	Laon
2° Normandie	2° Normandie	Alençon, Caen, Rouen	Rouen
3° Ile-de-France	3° Ile-de-France	Paris	Paris : région non constituée
4° Champagne	4° Champagne	Châlons s/ Marne	Châlons s/ Marne
5° Bretagne	5° Bretagne	Nantes, Rennes	Rennes
6° Orléannais	6° Orléannais	Orléans	Orléans
	7° Maine	Tours	Angers
	8° Anjou		
	9° Touraine		
	10° Poitou	Poitiers	Poitiers
	11° Aunis	La Rochelle	
	12° Berry	Bourges	
	13° Nivernais	Moulins	
7° Bourgogne	14° Bourgogne	Dijon	Dijon
8° Lyonnais	15° Lyonnais	Lyon	Lyon
	16° Bourbonnais		
	17° Auvergne	Riom	Clermont-Ferrand.
	18° Marche		
9° Guyenne	19° Saintonge		
	20° Limousin	Limoges	Limoges
	21° Guyenne	Bordeaux	Bordeaux
	22° Béarn	Bayonne, Pau, Auch	
10° Languedoc	23° Languedoc	Toulouse	Toulouse
		Montpellier	Montpellier
		Montauban	
	24° Foix		
11° Dauphiné	25° Dauphiné	Grenoble	
	26° Provence	Aix	Marseille
	27° Roussillon	Perpignan	
	28° Fr. Comté	Besançon	
	29° Alsace	Strasbourg	
	30° Flandre	Lille	Lille
	31° Artois	Valenciennes	
	32° Lorraine	Nancy, Metz	Nancy
	33° Corse	Corse	

Circonscriptions administratives de la France

Flandre
Picardie
Normandie
Ile de France
Champagne
Lorraine
Alsace
Bretagne
Orléanais
Bourgogne
Franche-Comté
Lyonnais
Dauphiné
Guyenne
Languedoc
Provence
CARTE
DES
GOUVERNEMENTS
(au XVI ème Siècle).

Planche I

Boulogne
Lille
ARTOIS
Arras
FLANDRES
Le Havre
Rouen
PICARDIE
Caen
NORMANDIE
ILE-DE-FRANCE
Paris
Reims
Metz
LORRAINE
Nancy
Toul
(1766)
Strasbourg
ALSACE
CHAMPAGNE
BRETAGNE
Rennes
MAINE
Le Mans
ORLEANAIS
Orléans
Angers
ANJOU
Saumur
Tours
TOURAINE
Bourges
Dijon
BOURGOGNE
Besançon
FRANCHE COMTÉ
NIVERNAIS
Nevers
POITOU
Poitiers
BERRY
Moulins
MARCHE
Guéret
BOURBONNAIS
Aunis
La Rochelle
SAINTONGE
Limoges
LIMOUSIN
Clermont-Ferrand
AUVERGNE
Lyon
LYONNAIS
Grenoble
DAUPHINÉ
Bordeaux
GUYENNE ET GASCOGNE
Agen
Toulouse
LANGUEDOC
Montpellier
Aix
PROVENCE
BEARN
Pau
FOIX
Perpignan
Rousillon
CORSE
(1768)
CARTE DES GOUVERNEMENTS
(sous Louis XV)
d'après E. de Bonnechose

Planche II

Lille
Valenciennes
Amiens
Rouen
Soissons
Caen
Châlons
Metz
Nancy
Strasbourg
Alençon
Paris
Rennes
Orléans
Tours
Dijon
Besançon
Bourges
Poitiers
Moulins
La Rochelle
Lyon
Limoges
Riom
Grenoble
Bordeaux
Montauban
Montpellier
Aix
Auch
Toulouse
Pau
Corse
CARTE
DES
INTENDANCES
(au XVIIIème Siècle)

Planche III

LILLE
ROUEN
LAON
CHALONS
NANCY
PARIS
RENNES
ORLEANS
DIJON
ANGERS
POITIERS
LYON
LIMOGES
CLERMONT Fd.
BORDEAUX
TOULOUSE
MONTPELLIER
MARSEILLE
Corse
CARTE
DES
REGIONS ADMINISTRATIVES
(1848)

Planche IV

Velay et la Région d'Yssingeaux ont des liens économiques intimes avec le pays de Saint-Etienne et n'entretiennent que fort peu de relations avec le Lyonnais.

A coup sûr la constitution définitive des provinces supposera un aménagement nouveau des départements dont certains sans unité géographique, historique ou économique devront disparaître, ou seront séparés en plusieurs tronçons rattachés chacun à des provinces différentes. Des questions délicates ne manqueront donc pas de se poser alors, surtout dans les régions de transition dont le caractère géographique complexe rend difficile d'apprécier l'orientation.

La solution de ce problème réclame avant tout un esprit réaliste. « Il n'y a plus de centres régionaux tout faits dont l'historien, le sociologue ou l'homme d'Etat puisse se contenter, quel que soit le problème qu'ils étudient »[1], dit M. Barthélémy qui déclare bien voir « ce qu'est la Provence, l'Auvergne, le Limousin, la Bretagne ou les deux Languedocs de Toulouse et de Montpellier », mais ne sait « où caser certains petits pays : Roussillon, Navarre, qui ont des coutumes et un mode de vie parfois millénaires ». En fin de compte, faudra-t-il grouper en une province chaque grande région de production unifiée ? Ne vaudra-t-il pas mieux y laisser subsister une variété qui leur donnera une sorte d'indépendance économique ? L'unité dans l'uniformité, ou l'unité dans la diversité ? Question de mesure et d'à propos.

M. J. Barthélémy proposait que la délimitation des futures provinces fût élaborée par des commissions départementales.

Une autre méthode nous paraît préférable et a été choisie : celle de l'expérience. Les régions administra-

1. J. Barthélemy, *Provinces*, p. 68.

tives ne sont pas seulement un remède à des maux passagers ; nous y voyons des provinces expérimentales. Par le succès ou l'insuccès des institutions régionales, les réactions locales, la variété des problèmes qui se posent, l'unité ou la disparité que révèle les difficultés soulevées dans chaque province à propos de la vie quotidienne, le Chef de l'Etat peut désormais, mieux que sur des avis théoriques, juger le développement de la politique régionale, réformer, modifier l'ébauche et parvenir ainsi à l'œuvre définitive. Les retouches dans la composition des futures provinces se font au jour le jour. La région ne préjuge pas la province : mais elle la prépare et la préfigure dans ses tendances comme dans ses institutions. Au cours d'une interview accordée à la Dépêche tunisienne au mois de novembre 1941 [1], le Maréchal, Chef de l'Etat, rappelait une fois de plus qu'il placerait 20 gouverneurs à la tête des 20 provinces de la France. N'existe-t-il pas déjà 17 régions reconstituées ? — Et n'a-t-il pas le 17 septembre 1941 à Chambéry, précisé ainsi sa conception de la province : « La Province de demain devra être organisée de manière à pouvoir se suffire à elle-même. Elle sera plus large et plus aérée que celle d'autrefois, afin de produire toutes les ressources qui seront indispensables à sa population ». Ne retrouve-t-on pas là, en partie, les principaux traits de nos régions administratives ? Voyez la région Clermontoise avec ses riches Limagnes du Puy-de-Dôme et de l'Allier, son élevage de moutons, ses grandes industries du caoutchouc et des métaux de Clermont-Ferrand et de Montluçon-Commentry, ses bassins houilliers de Ste-Florine, de Brassac, de Massiac, de la Bouble ; sa dentelle vellave

1. *B.I.G.*, n° 65, du 25 novembre 1941, p. 531.

qui allie si harmonieusement la vie industrielle et la vie des champs, ses ressources touristiques et thermales qui lui assurent un afflux constant de visiteurs et de touristes en permettant à son hôtellerie, à ses métiers locaux de se développer magnifiquement.

Voyez Marseille, avec son port, ses oliviers, ses primeurs des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse, ses vignobles du Var, ses fleurs, ses parfums et ses fruits de Nice, ses arsenaux de Toulon, ses houillères du Gard, ses bauxites et ses ciments, ses céréales et ses pommes de terre des vallées montagneuses, son élevage des Alpes, la splendeur touristique de sa Corse et de sa Côte d'Azur, le rayonnement intellectuel d'Aix, cette capitale de l'intelligence.

Voyez Lyon et ses soieries, ses mines et ses textiles artificiels de Saint-Etienne, les richesses agricoles de sa Bresse, les beurres, les fromages et le lait de son Dauphiné et de sa Savoie, la houille blanche de Grenoble, capitale de l'électricité, ses forêts jurassiennes, ses fruits et ses vignobles de l'Ardèche et de la Drôme, la puissance d'attraction de ses stations de montagnes, l'action salvatrice de ses sanatoria.

Voyez surtout, derrière nos régions administratives, ce long passé de gloire provinciale qui leur a forgé une histoire : Auvergne, Languedoc, Bretagne, Dauphiné. Toute la France renaît avec ses traditions et sa jeunesse retrouvée, sa grandeur et ses vicissitudes. Qu'importe alors que demain nos anciennes provinces ne retrouvent pas tout à fait le visage de leur jeune temps : elles ont évolué au long de l'histoire. L'histoire continue et elles évoluent avec elles. Mais c'est autour d'elles, autour de ce noyau d'histoire et d'économie que demain sera tissée la trame des provinces, armure de la nouvelle France déjà ébauchée dans les régions d'aujourd'hui.

CHAPITRE II

APPRÉCIATIONS ET CRITIQUES

Voici qu'approche le moment de conclure, mais nous devons auparavant compléter le travail entrepris.

Jusqu'à présent, nous avons essayé de démonter le mécanisme économique de nos institutions régionales Chemin faisant, l'occasion s'est bien présentée de répondre à quelques objections, voire d'émettre quelques critiques.

Maintenant, nous devons jeter un regard en arrière et reconsidérer l'ensemble avant de soulever hypothétiquement le voile derrière lequel se cache encore l'avenir réservé à ces institutions.

Nous allons donc condenser en quelques lignes les divers objets d'une censure qui ne manque pas de s'exercer contre le principe même et le fonctionnement des régions administratives. Puis ayant vu ce qui est, nous pourrons alors eessayer de montrer ce qui devrait être.

***

Celui qui, prenant le silence pour une approbation, croirait que la régionalisme administratif n'a pas d'adversaires, se tromperait lourdement.

Les uns sont les tenants de la vieille politique qui,

durant soixante-cinq années de parlementarisme départemental, s'est obstinément opposée à élargir le cadre administratif de la France en rappelant à la vie les provinces de jadis. Motifs de politique, à noter, et à dépasser. Les autres, en toute objectivité et bonne foi, voient dans le système régional des dangers graves et des lacunes ou des vices de fonctionnement. Leurs objections méritent examen.

Section I

Les dangers du régionalisme administratif

Ils sont énoncés en masse serrée :

Economiquement, la province conçue comme unité se suffisant à elle-même conduit tout droit au cloisonnement et à l'autarcie régionale. Elle crée ou entretient un risque très sérieux de désagrégation économique : petit à petit l'intérêt provincial masque aux yeux de tous l'intérêt national ; en même temps les diverses économies régionales se heurtant auront vite fait de se protéger, s'entoureront de barrières, comme des concurrentes ou des adversaires. Un esprit de clocher provincial, plus dangereux parce que plus fort, viendra remplacer l'ancien égoïsme départemental, ou plutôt l'individualisme local qui a été si néfaste : reconstitution de toutes ces entraves économiques qui faisaient parfois de l'ancienne France une mosaïque incoordonnée d'institutions sans lien commun.

Les régions administratives sont accusées, encore que provisoires, de posséder déjà tous les moyens de s'engager sur cette voie dangereuse : le préfet régional jouit de

pouvoirs quasi-gouvernementaux, il oriente l'agriculture, répartit les contingents de denrées attribuées ou imposés à sa région, fixe les prix ; il est un chef économique. On le montre suivant une pente toute naturelle, près de considérer sa circonscription comme un domaine, une propriété immense à régir et, avant tout, à faire valoir. Sans doute n'agira-t-il que pour le bien commun, mais celui de sa région et non de la nation entière. Sous l'influence de son action utile, de ses efforts, sa région recevra un contingent supplémentaire de vivres, ou pourra garder une importante partie de sa production : faveur pour sa circonscription, perte pour les autres régions françaises ; et plus cette action sera efficace, plus elle accentuera l'autarcisme, le cloisonnement. L'approbation de l'opinion publique accentuera la localisation de ses efforts.

Le contrôle hiérarchique du pouvoir central est illusion ou vanité : de deux choses l'une, ou la région perdra toute indépendance et dans ce cas toute utilité, ou rien ne sera changé dans les faits et l'évolution s'accentuera.

Cet argument économique se double d'un raisonnement politique : sous le couvert de l'économie, l'unité française se brisera, un fédéralisme naissant fera bientôt des gouverneurs autant de chefs d'Etat que l'importance de leur fonction ne permettra plus de tenir en mains.

Cette thèse est spécieuse mais discutable. Elle repose sur une méconnaissance complète du véritable caractère qui s'attache aux fonctions du préfet régional.

Si l'autorité administrative régionale était politiquement indépendante, si par un moyen ou un autre, elle pouvait être conçue comme une émanation décentralisée des intérêts de la région, alors le danger pourrait devenir

grand ; encore que tout dépende en définitive de la force de l'Etat. Mais, précisément, le système fait du préfet régional le représentant et l'agent étroitement soumis et hiérarchiquement subordonné du pouvoir central : ses attributions étendues, son important pouvoir futur d'initiative, sont soumis au contrôle de l'Etat. Dans la dépendance immédiate du pouvoir central, le préfet régional reste d'abord un fonctionnaire, un grand commis de ce pouvoir central. Toute proportion gardée, il tient la place de nos intendants de jadis, « commissaires départis pour l'exécution des ordres du roi ».

Au surplus son rôle est utile, indispensable, dans l'armature de l'économie nouvelle ; agent de déconcentration, relai entre l'Etat et la population, appuyé sur une grande unité géographique et économique, il lui incombe de rendre la souplesse au mécanisme si compliqué de l'économie dirigée dont la rigidité ferait bien vite gripper les rouages ; agent de l'Etat, il doit obéir à cet esprit national qui permet de juger de haut et de dépasser les limites d'une circonscription. Par des contacts constants avec ses collègues, il coordonne et unifie, il maintient l'harmonie inter-régionale.

Section II

Les vices de fonctionnement de l'administration régionale

Des critiques, passant de la théorie aux faits, attaquent, les unes, l'action accidentelle des autorités régionales, les autres, la forme même de l'économie dirigée. Elles se trompent de voie. Désapprouver en bloc contin-

gentement, répartition, taxation, statut autoritaire de la production, comités d'organisation et jusqu'à l'intervention de l'Etat, c'est faire preuve d'indifférence, d'inintelligence des nécessités économiques découlant de la situation. Reporter sur la région administrative, relai d'exécution, une mauvaise humeur, c'est méconnaître la cause et le sens de son action qui la porte précisément à atténuer autant que possible les défauts d'un dirigisme imposé comme un moindre mal.

Pourtant, il est des censeurs qu'il faut écouter : « La région, disent-ils, est viciée dès l'origine, faute de charte régionale à proprement parler. Deux lois, celles du 19 avril et du 25 août 1941 l'ont instituée. Sur certains points, elles se contredisent : l'une limite l'intervention du préfet régional aux questions d'agriculture, de ravitaillement, de travail et de prix ; la seconde lui donne autorité sur tous les services régionaux dépendant des secrétariats économiques. Aucune ne précise l'étendue des attributions conférées et des délégations reçues. L'institution se créée pièce par pièce, décret par décret, sans lien apparent ; certains textes laissent une place à l'autorité régionale, d'autres point : l'arrêté du 11 avril 1942 sur la réquisition de la main d'œuvre agricole lui confie une mission coordonnatrice ; la loi du 30 novembre 1941 sur les cultures maraîchères n'en parlait pas ; enfin nombreux sont les exemples d'incohérence sur les pouvoirs économiques que l'administration tient de textes différents. Bref, tout ce statut régional manque de stabilité : ainsi, les fonctions des intendants des affaires économiques ont été créées par la loi du 19 avril 1942 ; un décret devait les préciser ; elles n'ont jamais été déterminées autrement que par une circulaire ; c'est abuser

de ce qui n'est pas techniquement une source du droit. Il faut rétablir la confiance dans la loi, base des institutions et des relations juridiques, et dans le cas présent, par un texte combler les lacunes, supprimer les discordances, préciser l'autorité.

Une partie de ces observations est fondée : il devient nécessaire de reviser et d'ajuster. Il n'est guère normal que le préfet régional, chef économique de la région, ne possède pas légalement d'autorité hiérarchique sur les préfets départementaux. Encore ne faut-il pas oublier qu'il s'agit d'une institution naissante ; les contradictions de textes sont inévitables, les retouches restent aisées. Quant à la coordination de ces mesures et à la rédaction d'une charte régionale, elles appartiennent à l'œuvre de demain, au passage du provisoire au définitif, à la construction des provinces.

***

L'observation et la vérité exigent qu'outre les critiques générales ainsi signalées, soient relevés aussi quelques défauts dans le fonctionnement proprement dit de l'institution :

A. — Les uns sont contingents et de détail :

a) Le risque de contradiction ou de friction entre organismes administratifs centraux et organismes régionaux : une région se voit par exemple, imposer un contingent de livraison de paille, d'œufs ou de légumes secs, hors de proportion avec sa capacité de production. L'administration régionale, remplissant sa mission, pourra répartir ce contingent entre les départements ou modifier les répartitions départementales préfixées par

l'administration centrale. Néanmoins, le contingent global ne pourra être fourni. Dans cette hypothèse, l'autorité régionale demandera au pouvoir central une réduction du contingent ; il est loisible aussi de supposer que cette réduction, bouleversant le plan national préétabli, ne soit pas accordée ; d'où conflit possible entre l'administration centrale maintenant son point de vue et l'autorité régionale défendant, à la fois, et la vérité des choses et sa région. L'utilisation du préfet régional comme source d'information pour l'établissement des plans nationaux de ravitaillement évitera un tel état de fait.

Autre source de conflit plus grave : les administrations centrales ont toutes des échelons locaux généralement adaptés, dorénavant, à la région et hiérarchiquement subordonnés à elles : le directeur régional de service général de contrôle économique dépend directement de son service central, hors l'intermédiaire du préfet régional ; mais, non moins directement, la loi du 25 août 1941 le place sous l'autorité de ce préfet régional. Il n'est pas dès lors défendu d'imaginer que le service central lui adressera des instructions qui n'auront pas l'approbation du chef économique de la région, ou dont celui-ci ne sera même pas informé, les services centraux n'ayant peut être pas encore bien saisi en son entier l'esprit de la réforme régionale.

b) Des conflits risqueraient encore de s'élever entre l'administration régionale et les organismes corporatifs ou semi-corporatifs de l'économie dirigée, en raison de la dispersion du pouvoir réglementaire et des modalités d'instauration du régime corportif.

C'est une question d'ordre constitutionnel, organique.

c) Des oppositions pourraient surgir entre agents régionaux de l'Etat, par suite d'un défaut de délimitation dans les attributions respectives entre services. Des textes précis et complets, voyant l'ensemble avant le détail, ont déjà réformé ce qu'avaient de vague certaines attributions. C'est affaire de méthode[1].

B. — Après ces quelques objections de détail, une critique plus large et plus grave s'en prend alors au fonctionnement général des institutions régionales. A quoi bon les services régionaux ? Le préfet régional, son second, l'intendant des affaires économiques et leur état-major de directeurs régionaux, comme beaucoup d'états-majors, n'ont pas d'autre fonction que de transmettre des consignes. En dernière analyse, tout le travail d'exécution est accompli dans les départements par les autorités locales. L'autorité régionale ne commande ni n'exécute, elle transmet... « La haute administration régionale, selon un mot de M. J. Barthélémy[2], n'est qu'un plat de lentilles sans lentilles », un « buste sur la cheminée », impressionnante création hiérarchique, nouvel échelon de transmission, de retard ou d'enterrement des affaires, à moins que la bureaucratie régionale, voulant enfin agir, et s'emparant des importants problèmes, ne devienne « une sorte de ministère régional qui ne serait bon qu'à compliquer et à paralyser »[3]. Dans les deux hypothèses une floraison de fonctionnaires va éclore, au grand détriment des finances publiques et des contribuables. Signe onéreux de l'économie dirigée !

1. Voir l'institution des directions régionales de la production agricole.
2. J. BARTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 53.
3. J. BARTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 58.

Ce raisonnement appelle une réplique :

D'une part les préfectures régionales ne sont ni des boîtes aux lettres, ni des ministères. Les préfets régionaux informent, inspectent et animent. Ils interviennent par des décisions qui de plus en plus leur permettent de résoudre vite des cas difficiles et de prendre vite des iniatives ; ils ne sont pas et ne doivent pas devenir des agents d'exécution.

Cet ouvrage, pour incomplet ou imparfait qu'il soit, suffit, nous voulons l'espérer, à mettre les choses au point. Le préfet régional agit dans les faits plus que par les textes. Ne voir en lui que l'intermédiaire entre le ministre et l'administration locale revient à ne présenter qu'un aspect du problème, car dans bien des cas, il tient la place du ministre[1]. Il ne complique pas, il simplifie chaque fois qu'il peut décider rapidement ; et sa mission d'information est aujourd'hui capitale. Les informations des préfets départementaux, fragmentées et dépourvues de liaisons économiques parce que fondées sur un découpage artificiel du territoire, demeureraient presque sans valeur si elles n'étaient pas vivifiées, centrées, ordonnées autour de la région, cellule économique du pays.

D'autre part, exacte en soit, l'objection du pullulement des fonctionnaires et du bureaucratisme envahisseur est explicable et peut être remédiable tout à fait en dehors de l'idée régionale. La fonctionnarisation de l'économie tient à l'économie dirigée elle-même. Il faut le dire, parce que c'est la vérité, et parce que c'est un bien, les régions administratives accentuent actuellement l'emprise de l'Etat sur l'économie, mais elles délivrent celle-ci, en même temps, d'intérêts parasitaires

1. Voir nos explications sur la fixation des salaires.

qui risqueraient de la vicier. Les fonctionnaires régionaux, apparus pour la première fois dans la cohorte des bureaux, devraient mettre un terme aux abus d'une organisation trop gonflée. Puis, le maintien du dualisme région-département ne s'imposera pas toujours à tous les services. Lors de la grande réforme provinciale, des services départementaux, inutiles parce qu'opérant dans une circonscription trop étroite, seront régionalisés. D'ores et déjà, les départements, déchargés de certaines attributions telles que la fixation des prix, devraient pouvoir diminuer le nombre de leurs fonctionnaires. D'un autre côté, l'administration centrale, décongestionnée par l'action régionale, réduira et simplifiera ses cadres. C'est une question d'adaptation et de mise au point. La coexistence des départements et de la région pose des problèmes délicats mais non insolubles. Et la région prouve son utilité.... en agissant.

... Souvent, à contre-sens, à en juger par certains abus de la taxation régionale. Il faut ici se garder de généraliser ou de confondre. Qui s'attaque à la taxation elle-même, dépasse le cadre régional.

« Pour dire toute ma pensée, je n'aime pas la taxation, a écrit M. J. Barthélémy. Mais s'il me faut choisir, j'aime mieux la taxation par provinces que la taxation par départements qui aboutit à des résultats tout à fait ridicules »[1]. Notre pensée, telle qu'elle a été exprimé au chapitre sur la fixation des prix, rejoint cette formule, l'explique ou l'éclaire. La taxation régionale nous semble le meilleur procédé de fixation des prix par voie d'autorité, parce qu'assez près des faits, tout en gardant une vue suffisamment large de la situation générale. Souhai-

1. J. BARTHÉLEMY, p. 44.

tons que, parallèlement à la déconcentration régionale des pouvoirs de détermination des prix, se développe un mouvement d'information inter-régional, afin de coordonner les décisions entre régions, et pour éviter de voir des denrées taxées à des prix différents dans deux régions voisines. C'est un problème d'organisation intérieure.

C. — La critique la plus fondée à l'encontre des institutions régionales ne leur est pas spéciale ; elle s'attaque à la prolifération des comités, des conférences, organes consultatifs, commissions de réquisition, de coordination, d'animation dont la loi ou les règlements encombrent à plaisir l'administration régionale comme ils avaient étouffé l'action des régimes précédents. Dilution de la responsabilité, fuite éperdue devant les décisions, dont de telles commissions sont généralement le masque !

De fait, un contingent de livraison quelconque imposé à une région, entraîne la réunion d'une commission régionale, voire même du comité consultatif du ravitaillement, avec ses 20 ou 30 membres ; puis, dans chaque département, une nouvelle commission établira les contingents communaux ; dans chaque commune enfin, une petite commission de répartition se constituera souvent. Pour fixer le prix des bains-douches du moindre chef-lieu de canton (s'il dispose de pareille installation), le comité régional des prix doit se prononcer, comme pour statuer sur le prix de vente de tels fromages fabriqués et vendus exclusivement sur les marchés locaux. Les départements avaient et ont encore, eux-mêmes, d'innombrables comités et commissions (habitat rural, remembrement de la propriété, réquisition de main d'œuvre pour l'agriculture) : beaucoup de fonctionnaires passent une

partie de leur temps en conférence. Or, le résultat de cette activité est patent : déplacement onéreux et difficiles ; décision non liée par l'avis émis, et qui aurait, avec grand avantage, dû être prise spontanément, sans délai par le représentant régional du pouvoir central. Le problème est de commander et d'agir vite. Le préfet régional n'a pas à entériner des avis de conseils quelconques.

Ce n'est pas à dire, certes, qu'il n'ait pas besoin de s'informer ; mais il faut mettre à sa disposition des organismes consultatifs en nombre limité, souples, faciles à convoquer, composés de peu de membres. : toute réunion suppose un délai ; or, de la rapidité de l'action dépend toujours le succès ; le préfet régional, chef responsable, entouré de collaborateurs spécialisés, doit légalement pouvoir décider seul en cas d'urgence, dans la plénitude de sa mission.

Mais, dans ce cas, comment l'opinion publique manifestera-t-elle ses besoins, prétenduement mal connus ou inconnus du préfet régional ? Finalement, toute l'économie aboutit au consommateur, c'est-à-dire au public ; jadis, la doctrine commune estimait que l'économie devait se modeler sur la consommation. Le commerce, l'industrie, s'orientaient en fonction des besoins, tout en s'efforçant parfois de les polariser par des procédés publicitaires. Aujourd'hui la situation est inversée : au public à son tour de se plier à une production réduite, à un commerce limité. Voilà l'objet propre du dirigisme économique. Néanmoins la perspective et le vouloir du bien commun s'impose à l'Etat, directeur de l'économie et il n'en peut puiser les éléments que dans l'opinion. Sondages, orientation et éducation économique de l'opinion s'imposent

à lui et par conséquent au préfet régional dans sa région.

Mais, répondra-t-on, il n'est guère malaisé de connaître l'opinion de la population sur le ravitaillement ou les prix, ne fût-ce qu'en écoutant autour de soi doléances, commentaires, expression irraisonnée d'un mécontentement alimentaire ! Il faut dépasser ce point de vue : il n'est pas de critiques qui ne méritent d'être examinées, pas de vœu qui ne doive être entendu. La région administrative comporte mieux et plus qu'une administration, un territoire ou une économie impersonnelle ; elle compte des individus doués de bon sens, des agriculteurs, des commerçants, des ouvriers, qui savent voir juste. Cette masse doit pouvoir s'adresser à son chef, et ce chef doit pouvoir l'entendre. Or, pour opérer cette liaison, rien n'existe dans la région au point de vue administratif. C'est évidemment une lacune, imposée, elle aussi, par les circonstances et le caractère provisoire des institutions régionales. La création annoncée de conseils départementaux remplaçant les conseils généraux la comblera peut-être à l'échelon départemental. Il n'est pas moins nécessaire qu'une mesure analogue soit prise sur le plan régional. Le projet de chambre économique régionale répondra sans doute à cette exigence dans un domaine limité ; reste à savoir si l'institution d'un conseil régional unique ayant à la fois des attributions économiques et administratives ne préparerait pas mieux la voie à l'Assemblée provinciale de demain.

CHAPITRE III

L'AVENIR RESERVÉ A NOS INSTITUTIONS RÉGIONALES

CONCLUSION

Nous avons essayé de faire, en ce travail, le point d'une institution en voie de devenir. Il nous reste, si la tâche n'est pas trop osée, à considérer les perspectives d'une réforme administrative née des exigences mêmes de l'économie.

En dépit de certaines critiques, l'utilité du régionalisme administratif est évidente et pressante. Au long de cet ouvrage, le préfet régional et son adjoint, l'intendant des affaires économiques, sont apparus si étroitement liés à la forme nouvelle de l'économie qu'ils en semblent désormais inséparables. Toute la politique des prix, du ravitaillement, du travail repose aujourd'hui sur des assises régionales : c'est vers la région que l'esprit se tourne pour introduire un peu de souplesse dans le mécanisme du commerce et de la production industrielle, c'est par les préfets régionaux que le gouvernement garde le contact avec le pays, et recherche l'accord de la politique avec l'économie.

Les régions administratives rejoignent une tradition nécessaire et si, d'aventure, elles sont nées sous l'empire des circonstances nouvelles, si elles paraissent liées immédiatement à une catastrophe économique ou aux événements externes, il faut se rappeler pourtant qu'elles

ont repris une voie tracée au long des siècles de l'histoire : elles ont été créées pour pallier au désarroi de l'économie engendré par les faits de juin 1940. Mais loin de porter le signe de la défaite, elles sont marquées du sceau d'une renaissance française qui, en s'attaquant aux plus actuels, aux plus réels des problèmes, a su puiser dans le passé ses plans de reconstruction et ses raison d'espérer. Par delà les difficultés immédiates, les institutions régionales reprennent l'exemple des intendances d'autrefois et préparent les provinces qui, bientôt peut-être, encadreront définitivement la vie française.

Provinces ou régions ? Question de mot, et question de fond aussi.

L'homme qui vit à un tel moment de l'histoire que les institutions et les nations elles-mêmes souffrent au cours des mois les plus imprévisibles transformations, est bien imprudent de vouloir scruter l'avenir, et de prétendre à mieux que hasarder quelques hypothèses fragiles, déduites d'une expérience inachevée. Pourtant quiconque a vu, un an, fonctionner le mécanisme régional, doit admettre sa nécessité présente et peut fonder de grands espoirs sur son sort.

Les régions subsisteront, adaptées, mais semblables dans leur principe à ce qu'elles sont aujourd'hui. Elles recevront probablement le vieux nom de Province et s'intégreront dans la future Constitution de la France. A leur tête, le préfet régional disparaîtra en même temps que le caractère provisoire et limité de ses fonctions réduites à la police et à l'économie. A sa place, dans les provinces, un gouverneur, annoncé à maintes reprises par le Chef de l'Etat lui-même, sera le représentant de l'Etat, dans sa plénitude. Il contrôlera, mieux qu'aujourd'hui, la vie économique de sa circonscription,

sans les heurts ou les froissements entre services, les surprenantes impuissances de l'administration en face de la profession organisée et de corporations trop puissantes, qui donnent présentement matière à trop de sujets de critiques. Quelle que soit la forme définitive du dirigisme, le gouverneur aura des pouvoirs étendus et précisés.

L'Etat, — la Nation, — devra donner à son représentant les moyens d'action qui lui manquent encore pour agir efficacement sur la production agricole ou la production industrielle. Le pouvoir réglementaire en voie de dispersion devra être, à nouveau, concentré en quelques mains ; et les corporations, si elles demeurent l'ossature de l'économie future, devront toujours être soumises au droit éminent de l'Etat et de ses représentants, à tous les stades de la hiérarchie administrative. Une économie dirigée ne se conçoit pas sans Etat directeur, ni sans déconcentration régionale.

Les corporations futures ne seront pas forcément établies suivant une structure verticale. A l'idée du grand corps professionnel unique pour toute la nation devra succéder la notion de corporations régionales. L'unité corporative nationale, est, quoiqu'on fasse, un danger pour la vie de l'Etat, par sa puissance de masse et ses fonctions quasi-législatives qui tendent à en faire un « Etat dans l'Etat » : ses dirigeants, choisis par la force des choses parmi les membres les plus influents de la profession, disposent d'un pouvoir énorme et d'aisance extrême pour faire prévaloir les intérêts purement professionnels — peut-être certains de ces derniers seulement — sur le « bien commun. Avec la corporation organisée localement par provinces, ce grave péril disparaît aussitôt. N'y a-t-il pas d'ailleurs une curieuse méconnaissance

de l'expérience de jadis dans le fait de voir seulement dans la corporation une grande unité nationale ? N'est-ce pas au contraire dans les villes qu'elle a pris naissance au Moyen-Age, dans un territoire d'étendue assez restreinte que les corporation du Bas-Empire romain exerçaient leurs attributions ? [1] Au temps de l'ancienne monarchie où le Roi a toujours maintenu l'éminence de son pouvoir de contrôle sur les corps de métiers, aucun de ceux-ci n'était constitué dans le cadre de la nation [2]. Les intérêts économiques d'une profession sont centrés sur sa sphère d'activité immédiate ; les exigences momentanées du contingentement et de la répartition peuvent bien imposer, pendant un certain temps, une unification nationale de professions ; mais la véritable et naturelle cellule de l'activité commerciale ou industrielle reste le « pays » où elle s'exerce, autrefois la ville ou la petite région — aujourd'hui la province dont le développement des moyens de communication internes doit accentuer encore l'unité. Au surplus, diviser les professions en corporations régionales, c'est diviser leur dangereuse puissance, supprimer les risques inhérents à la structure corporative de l'économie ; et rien n'empêchera de coordonner, en cas de besoin, l'activité de ces corps en instituant au-dessus d'eux des organismes nationaux de consultation, sans pouvoirs réglementaires, ou bien intégrés dans l'Etat lui-même.

Dans une Province dont des corporations régionales formeraient l'armature économique, le gouverneur resterait le chef responsable de l'économie, aurait au nom de

1. Camille JULLIAN, dans son *Histoire de la Gaule* (t. IV) a rapporté quelques exemples curieux de l'activité des « Collegia » dans le monde gallo-romain.

2. Les cours et les livres de M. le Professeur Olivier MARTIN contiennent à cet égard une démonstration péremptoire.

l'Etat autorité directe sur les corps provinciaux, leur laisserait toute liberté d'action, ne les priverait pas de leur fonction de législation professionnelle, mais conserverait entier son propre pouvoir de contrôle et de réformation ; ses ordonnances ne risqueraient plus de se heurter à des règlements corporatifs supérieurs à ceux des pouvoirs publics eux-mêmes.

Si la persistance des difficultés économiques continuait à imposer le maintien d'un dirigisme étroitement étatique, le gouverneur devrait pouvoir, en pleine indépendance, ravitailler sa province sur place, grâce au développement des cultures dont il aurait pris l'initiative, faire exécuter, d'après ses propres décisions, les grands travaux d'intérêt régional, avoir un droit de regard ou même d'intervention dans la répartition des matières premières, assurer dans la province la dictature des prix ; la taxation nationale devenant une exception, la fixation provinciale des prix, assortie d'une liaison internationale, mettrait un terme à des lenteurs funestes en économie.

Cependant le gouverneur n'échapperait pas au contrôle et à l'impulsion du pouvoir central. Les lois, décrets et arrêtés ministériels continueraient à s'imposer à lui, mais il aurait toujours la possibilité, en cas d'urgence, de les outrepasser ; ses décisions, inspirées des circonstances locales, ne seraient pas entravées par la lenteur des procédures administratives ou le faisceau de textes trop minutieusement détaillés. Souvent la loi lui déléguerait les missions d'exécution qu'elle confie aujourd'hui au ministre seul ; le maintien de son étroite subordination hiérarchique et disciplinaire au pouvoir central l'empêcherait d'oublier sa condition et lui rappellerait que, même dans le domaine de l'économie, il

reste un grand commis de l'Etat. Dans cette tâche il continuerait d'être assisté d'un agent spécialisé, indispensable à l'accomplissement d'une aussi lourde mission.

Il aurait d'ailleurs la charge de faire sentir l'action de l'Etat dans toutes les branches de la vie provinciale. Au-delà du domaine de l'économie, jeunesse, famille, santé, éducation nationale, vie intellectuelle et même artistique, auraient en lui, sinon un chef, du moins un défenseur naturel. Quant à sa fonction politique, elle dépendrait de la future Constitution française.

Les départements ne disparaîtraient pas : ils ont, malgré tout, gagné quelques titres au maintien de leur activité ; mais ils seraient territorialement aménagés pour coïncider avec l'unité provinciale ; les préfets, désormais subordonnés au gouverneur, demeureraient les agents d'exécution de droit commun, chargés du détail des lois, suivant les instructions d'ensemble données par le chef de la province, en qui se retrouverait ainsi la mission de haute direction et de coordination des préfets régionaux. L'expérience actuelle trouverait là sa confirmation ; mais les services départementaux seraient résolument modifiés, réduits en nombre, si possible. Le principe du double échelon provincial et départemental cèderait devant les besoins de la pratique et l'organisation administrative acquerrait le principal mérite d'être souple.

Auprès de lui, le gouverneur trouverait, dans un conseil de gouvernement, tous les avis nécessaires à son administration. Les comités consultatifs trop nombreux et variés dont le préfet régional est aujourd'hui assorti céderaient la place à cet organe unique, au sein duquel rien n'empêcherait de constituer des sections spécialisées, de peu de membres ; le gouverneur en organiserait le service intérieur, suivant les habitudes et les besoins de

la province ; il ne serait jamais obligé à tous coups d'en recueillir l'avis avant de prendre une décision.

Ce conseil aurait des attributions à la fois économiques et administratives : la réalisation de la province étendrait sur ce point la compétence des représentants régionaux du pouvoir central. Mais il n'aurait pas à intervenir dans les questions d'exécution, laissées aux autorités départementales qui conserveraient la plus grande partie de leurs fonctions administratives ; sa compétence serait en somme calquée sur celle du gouverneur. En sa composition, il pourrait, semble-t-il, comprendre des représentants des professions, organes ou corps provinciaux et services administratifs de la province facilitant aussi à l'opinion provinciale l'expression de ses désirs. De cette manière s'opérerait la liaison entre l'opinion et les pouvoirs publics.

Ainsi, très schématisé et forcément vague, le statut possible des institutions provinciales tel que nous le concevons n'est pas très différent de nos institutions régionales, mais simplement plus ample et plus ordonné.

Un autre avenir peut, il est vrai, être réservé aux régions administratives. La province remplacerait entièrement les départements, disparus de notre organisation interne ; elle serait un département agrandi, et le gouverneur à la fois un organe de haute direction et d'exécution. Nous ne croyons pas à l'efficacité d'une semblable réforme : elle placerait l'administration trop loin de l'administrré, et, surtout, elle conférerait à un seul homme une charge infiniment trop lourde pour lui. Mieux vaut, pensons-nous, respecter les avantages d'une tradition départementale qui, d'un point de vue purement politique et administratif a fait, malgré tout, preuve d'utilité : économiquement insuffisant, le département

rapproche la population des représentants de l'Etat ; déficient lorsqu'il s'agit de voir grand, il redevient utile quand il faut exécuter. L'action des autorités départementales coordonnée sous l'impulsion du gouverneur de la province, servirait davantage l'intérêt public que l'unification de tous les services administratifs dans le seul cadre provincial.

***

Peut-être un avenir lointain ou proche permettra-t-il de desserrer progressivement les contraintes imposées par une économie dirigée à l'activité de la nation, et l'emprise de l'Etat sur la production pourra-t-elle se faire moins forte. Le retour à un libéralisme économique condamné et rejeté ne paraît guère probable ; peut-être l'institution d'un corporatisme atténué et nuancé rendra au commerce et à l'industrie l'indépendance où ils puisent leur force, et la liberté d'action qui en fait les instruments du progrès.

Même en cette hypothèse, l'institution des régions ou des provinces conserverait entière son efficacité. Quel que soit le nouveau visage de l'économie française, la province demeurera la seule unité géographique où puisse se mouvoir cette activité. Sans prétendre identifier l'administration et l'Etat, nous voyons dans le gouverneur de demain le successeur des grands intendants d'autrefois qui, aux heures où naissaient les sciences économiques, savaient en appliquer les premiers préceptes et introduire dans leurs généralités la vie industrielle et commerciale dont nous continuons à vivre.

La libération souhaitable de l'économie ne suppose pas l'abandon par l'Etat de ses prérogatives. Bien au

contraire : moins lourdes sont les entraves réglementaires apportées à l'activité économique, et plus l'Etat doit voir maintenue sa puissance ; si l'indépendance devient à nouveau la charte de l'économie, l'Etat, reprenant sa naturelle fonction d'arbitre, devra garder tous les moyens de mettre de l'ordre dans la mêlée des intérêts particuliers ; plus libre sera l'économie, plus fort il devra devenir. Les institutions provinciales seront le meilleur élément de son autorité.

La renaissance des provinces et de leurs gouverneurs, voilà, a dit le Chef de l'Etat, la réforme capitale et le point de départ du gouvernement de demain [1].

Les régions provisoires méritent d'être considérées comme la première manifestation de la reconstruction française. Grâce à elles seront recouvrées la grandeur et la force de notre Pays.

1. *Dépêche Tunisienne,* interview cité au *B.I.G.* du 25 octobre 1941, n° 65, p. 531.

Vu :
Strasbourg–Clermont-Ferrand, le 6 juillet 1942,
Le Président de thèse :
Joseph DELPECH

Vu :
Strasbourg–Clermont-Ferrand, le 7 juillet 1942,
Le Doyen de la Faculté :
Joseph DELPECH

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg–Clermont-Ferrand, le 8 juillet 1942,
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université :
A. TERRACHER

BIBLIOGRAPHIE

D'Arbois de Jubainville. — *L'administration des intendants*, Paris, Champion, 1880.

Ardascheff (P.). — *Les intendants de province sous Louis XVI*, Paris, Alcan, 1909.

D'Argenson. — *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, 2e édit., Amsterdam, 1784.

Barthelémy (J.). — *Provinces*, Paris, Grasset, 1941.

Baudin (Louis). — *L'évolution récente de l'économie française*, conférence publiée dans « *L'organisation économique acluelle* », brochure du Centre d'information interprofessionnel, Paris, 1941.

Becque (H.). — *L'inventaire et la mise en culture des terres et exploitations abandonnées*, dans « *Semaine juridique*, » 7 septembre 1941 (étude nº 215). *La loi du 9 mars 1941 sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement, ibid*, 12 et 19 octobre 1941, (études nº 222 et 222 *bis*).

Brenier (H.). — *Régionalisme économique et régionalisme administratif*, dans la *Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1941.

Chauveau (P.). — *Création et extension des établissements commerciaux industriels et artisanaux*, dans la « *Semaine Juridique* », 12 avril 1942 (étude nº 256).

— *Le plan d'aménagement de la production et les fermetures d'usines, ibid*, 15 mars 1942, (étude nº 247).

Defosse (Gaston). — *La place du consommateur dans l'économie dirigée* « *Presses universitaires* », Paris, 1941.

Defosse (G.) et Vaxelaire (R.). — *La réglementation des prix — règles en vigueur à la date du 1er octobre 1941*, « *Presse universitaires* », Paris, 1941.

Esmein (P.). — *La loi du 16 novembre 1940 soumettant les opérations immobilières à l'autorisation du préfet*, dans la « *Semaine Juridique* », 22 février 1941 (étude nº 185).

Hanotaux (Gabriel). — *Origines de l'institution des intendants des provinces*, Paris, Champion, 1884.

Hauser (H.). — *Le problème du régionalisme*, » *Presse universitaires de France* », Paris, 1924.

Levasseur. — *La répression des infractions à la réglementation des prix*, dans la « *Semaine Juridique* » du 1er février 1941 (Etude nº 183).

MIROT (L.). — *Manuel de géographie historique de la France*, Paris, Picard, 1929.

MADELIN (Louis). — Article dans le « *Le Petit Journal* », 24 mai 1941.

MOREAU-NERET (O.). — *Le contrôle des prix en France*, Sirey, 1941.

WLADIMIR d'ORMESSON. — Article dans « *Le Figaro* », le 16 avril 1941.

PIC (P.) — *La liberté d'association et ses limites dans le nouveau droit public français*, dans la « *Semaine Juridique* », 3 mai 1942 (étude n° 259).

PLESSIS (J. du). — *Le syndicat corporatif local d'après la loi sur la corporation agricole*, dans la « *Semaine juridique* », 21 décembre 1941 (étude n° 233).

TEITGEN (H.). — *La loi du 2 décembre 1940 sur l'organisation corporative de l'agriculture* dans la « *Semaine juridique* », 9 novembre 1941 (étude n° 225).

— *La loi du 16 août 1940 sur l'organisation de la production industrielle* dans la « *Semaine Juridique* », 18 mai 1941 (étude n° 196).

TOUJAS (G.). — *Création et extension des établissements industriels et artisanaux*, dans la « *Semaine Juridique* », 30 novembre 1940 (étude n° 172).

RODIÈRE (R.). — *La protection du travail à domicile*, dans la « *Semaine Juridique* » 8 mars 1942 (étude n° 246).

X. — *La répartition des produits industriels*, dans la « *Semaine juridique* » (études n° 200 et 200 bis).

REVUES

La vie industrielle, n° 377 des 23, 24, 25 et 26 mai 1942.

La Science et la Vie, n° de décembre 1941.

Bulletin d'information générale du ministre de l'Intérieur (*B.I.G.*)

Bulletin officiel des Services des Prix (*B.O.P.*).

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

LA LOI DU 19 AVRIL 1941 ET LA PERMANENCE DE L'IDÉE DE PROVINCE

CHAPITRE I. — **La loi du 19 avril 1941, ses causes immédiates** 3

CHAPITRE II. — **Les provinces, cellules territoriales de la Nation francaise (Des origines à la Révolution de 1789)** 13

Section 1 — Les origines 14

Section 2 — Les gouverneurs et les gouvernements 16

Section 3 — Les intendants et les généralités 20

CHAPITRE III. — **La création des départements et la persistance des idées régionalistes** 35

Section 1 — La suppression des intendants et la création des des départements. Les services organisés dans un cadre plus étroit que la circonscription départementale 35

Section 2 — Le régionalisme administratif et le projet de loi de de MM. Louis Martin et Defontaine 44

Section 3 — Le régionalisme et la guerre de 1914 47

DEUXIÈME PARTIE

ATTRIBUTIONS GÉNÉRALES DES REPRÉSENTANTS RÉGIONAUX DU POUVOIR CENTRAL EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE

CHAPITRE I. — **Les attributions générales des représentants régionaux du pouvoir central en matière économique. Le préfet régional et l'intendant des affaires économiques** 57

Section 1 — Le préfet régional 58

Section 2 — L'intendant des affaires économiques 81

CHAPITRE II. — **Les rapports administratifs des préfets régionaux et des intendants des affaires économiques avec les cadres de l'économie dans la région** 90

Section 1 — Les cadres administratifs de l'économie régionale. 91

Section 2 — Les cadres corporatifs ou semi-corporatifs de l'économie régionale 105

Section 3 — Les éléments libres de l'économie 108

TROISIÈME PARTIE

L'ACTION DES REPRÉSENTANTS RÉGIONAUX DU POUVOIR CENTRAL SUR LES DIVERS PROBLÈMES DE L'ÉCONOMIE

CHAPITRE I. — **Les tendances de l'économie nouvelle**..... 113

CHAPITRE II. — **L'action des représentants régionaux du pouvoir central sur l'agriculture** 120

Section 1 — Le développement et la protection de l'exploitation agricole 123

Section 2. — L'introduction de cultures nouvelles et l'organisation de cultures essentielles..... 127

Section 3 — La culture maraîchère et l'approvisionnement urbain ou familial..... 129

Section 4 — L'organisation et le contrôle de la production laitière 131

Section 5 — La répartition des produits indispensables à l'agriculture 132

Section 6 — Le problème de la main d'œuvre agricole 134

Section 7 — L'équipement des exploitations rurales 136

Section 8 — Les moyens d'action du préfet régional. L'organisation corporative agricole 138

CHAPITRE III. — **L'action des représentants régionaux du pouvoir central sur le ravitaillement** 146

Section 1 — Les organes du ravitaillement 149

Section 2 — La commercialisation des ressources 153

CHAPITRE IV. — **L'action des représentants régionaux du pouvoir central sur la production industrielle**..... 158

Section 1 — Les comités d'organisation. La création et l'extension des entreprises..... 159

Section 2. —La répartition des matières premières 169

Section 3 — Le plan d'aménagement de la production 174

CHAPITRE V. — **Le préfet régional et l'économie sociale**.... 177
Section 1 — Le préfet régional et la fixation des salaires 177
Section 2 — Le préfet régional et l'organisation sociale des professions..... 180

CHAPITRE VI. — **Le préfet régional et le problème des prix** .. 185
Section 1 — Principes généraux 185
Section 2 — La taxation des produits agricoles..... 190
Section 3 — La taxation régionale des produits et des services . 196
Section 4 — L'intervention du comité régional des prix.... 198

CHAPITRE VII. — **Le préfet régional et la surveillance générale de l'économie** 202

CHAPITRE VIII. — **Les actes administratifs des préfets régionaux et la compétence dévolue aux préfets départementaux** 213

CHAPITRE IX. — **Les organes régionaux de conseil** 217
Section 1 — La chambre régionale d'agriculture 217
Section 2 — Les régions économiques..... 219
Section 3 — Le projet de chambre économique régionale 221

QUATRIÈME PARTIE

L'AVENIR DE NOS INSTITUTIONS RÉGIONALES

CHAPITRE I. — **L'assiette territoriale des régions administratives**..... 330

CHAPITRE II. — **Appréciations et critiques** 245
Section 1 — Les dangers du régionalisme administratif 246
Section 2 — Les vices de fonctionnement de l'administration régionale 248

CHAPITRE III. — **L'avenir réservé à nos institutions régionales. Conclusion**..... 258

BIBLIOGRAPHIE..... 267

Cartes des divisions administratives de la France, Pl. I, II, III, IV.

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE
TW - N° 6928 - 21-7-1942